UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE – UFRN
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO – PPGTUR

PETRÔNIO MACIEL DE SOUSA

TURISMO, TERRITÓRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS: Uma análise do destino João Pessoa/PB

NATAL
2011

PETRÔNIO MACIEL DE SOUSA

TURISMO, TERRITÓRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS: Uma análise do destino João Pessoa/PB

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Turismo, sob a orientação da Profª Drª. Maria Aparecida Pontes da Fonseca.

NATAL

2011

Catalogação da Publicação na Fonte.
UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Sousa, Petrônio Maciel de.
Turismo, território e políticas públicas: uma análise do destino João Pessoa/PB / Petrônio Maciel de Sousa. - Natal, RN, 2011.
120 f.

Orientador: Prof. Drª. Maria Aparecida Pontes da Fonseca.
Dissertação (Mestrado em Turismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Turismo.

1. Turismo - Dissertação. 2. Território – Dissertação. 3. Estado - Dissertação. 4. Governo - Dissertação. 5. Políticas públicas - Turismo – Dissertação. I. Fonseca, Maria Aparecida Pontes da. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA CDU 338.486

PETRÔNIO MACIEL DE SOUSA

TURISMO, TERRITÓRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS: Uma análise do destino João Pessoa/PB

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Turismo, sob a orientação da Profª Drª. Maria Aparecida Pontes da Fonseca.

Aprovada em 27 de outubro de 2011

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª. Maria Aparecida Pontes da Fonseca
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Orientadora

Prof. Dr. Wayne Thomas Enders
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Examinador interno

Prof. Dr. Sérgio Fernandes Alonso
Universidade Federal da Paraíba
Examinador externo

AGRADECIMENTOS

Entre os diversos efeitos que uma dissertação tem na vida de uma pessoa está a capacidade de formar uma verdadeira rede de apoios que tornam o caminho, se não mais fácil, certamente mais suportável. Essa rede de familiares, professores e amigos, demonstrou ter confiança em minha capacidade e me ajudou a fazer a travessia do árduo caminho do mestrado.

Começo agradecendo aos meus pais, fonte de amor, sabedoria e vida. Pelo incentivo, pela inspiração, por acreditarem em mim, pelas orações, por tudo o que tenho e tudo o que sou.

À professora orientadora Maria Aparecida Pontes da Fonseca, pela confiança em mim depositada desde o momento da seleção e durante todo processo de pesquisa. Pelas orientações, correções, críticas, elogios e enorme paciência.

Meus agradecimentos ao corpo docente do PPGTUR, em especial à professora Rosana Mazaro e aos professores Sérgio Marques, Thomas Enders e Fransualdo Azevedo.

À secretária do PPGTUR, Juliane, sempre atenciosa e disposta a ajudar todas as vezes que precisei de sua ajuda.

Ao Programa de Bolsas REUNI de Assistência ao Ensino. Não só pelo apoio financeiro para a realização da pesquisa, mas, sobretudo, pelo aprendizado no meu período de *docência assistida.*

E é claro que ninguém entra numa aventura dessas sem cultivar amizades com quem compartilhamos aprendizados, dores, alegrias, baladas e, sobretudo, a própria amizade. Às minhas amizades cultivadas em Natal: Jaijay, Jéssica, Rosa Maria, Jú e Cynthia.

Por fim, à todos que de uma maneira ou de outra contribuíram para a realização desta pesquisa, sincera e profundamente, o meu obrigado.

RESUMO

SOUSA, Petrônio Maciel de. **Turismo, território e políticas públicas: Uma análise do destino João Pessoa/PB**. Natal, 2011, 120 f. Dissertação (Mestrado em Turismo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Este estudo apresenta uma abordagem da atividade turística sob a perspectiva do território, analisando a importância do papel do Estado e das políticas públicas para o desenvolvimento do turismo. A atividade turística na Região Nordeste começa a ter sua ascensão a partir do final da década de 1970, através de políticas publicas de turismo, cujo objetivo era proporcionar à região condições necessárias para que a atividade pudesse se desenvolver. As políticas públicas de turismo se apresentam como elementos-chave no processo de produção de territórios turísticos na região. Na Paraíba, o poder público elegeu o litoral como atrativo principal e a capital do estado, João Pessoa, como lócus de desenvolvimento da atividade, passando a cidade a ser contemplada por uma série de políticas públicas de turismo. Nesse contexto, a presente pesquisa tem por objetivo analisar o processo de desenvolvimento de três especificas políticas públicas para o desenvolvimento da atividade turística em João Pessoa: O (mega)Projeto Costa do Sol (1988), o PRODETUR/PB I e II (1997 e 2005) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo na Paraíba, o Plano Amanhecer (2000). O estudo orientou-se pela problemática de que mesmo tendo sido contemplada pelas políticas públicas de turismo em questão, João Pessoa encontra-se em situação periférica no mercado turístico regional. Os procedimentos metodológicos para realização deste estudo foram pesquisas bibliográfica, documental e aplicação de entrevistas semi-estruturadas com os gestores públicos do turismo e representantes do trade turístico local. A pesquisa veio a comprovar que a descontinuidade entre as administrações governamentais dificultou o processo de implantação das políticas públicas de turismo estudadas. Observou-se que a implementação de políticas públicos de turismo, em longo prazo, depende da interação entre os governos, assim como a vontade política coletiva em se desenvolver o turismo em João Pessoa.

Palavras-chave: Turismo; Território; Estado; Governo; Políticas Públicas

ABSTRACT

SOUSA, Petrônio Maciel de. **Tourism, territory and public policies: An analysis of the tourism destiny of João Pessoa/PB.** Natal, 2011, 120 p. Dissertation (Master in Tourism). Federal University of Rio Grande do Norte.

This study presents an approach to tourism activity from the perspective of the territory, analyzing the importance of the roles of the State and public policies for tourism development. Tourism in the northeastern region of Brazil begins to take its rise from the late 1970 through public policies, whose goal was to provide the necessary conditions for tourism development. The tourism public policies were the key elements in the production process of tourist territories in the region. In the state of Paraíba, the public authorities elected the coastline as the main attraction and the state capital, João Pessoa, as the locus for the tourism development, with the city receiving a series of public policies. In this context, this research aims to analyze the development process of three specific public policies for tourism development in João Pessoa: The (mega)Projeto Costa do Sol (1988), the PRODETUR/PB I and II (1997 e 2005) and the Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo na Paraíba, the Plano Amanhecer (2000). This study was guided by the question that even having been contemplated by the tourism public policies, João Pessoa still remains in a peripheral position in the regional tourism market. The methodological procedures for this study were literature and documents research and semi-structured interviews with tourism public officials and representatives from local tourism trade. The research came to prove that the discontinuity between governmental administrations hampered the implementation process of the tourism public policies studied. It was observed that the implementation of tourism public policies in the long term depends on the interaction between governments, as well as the collective political will to develop tourism in Joao Pessoa.

Key-words: Tourism; Territory; State, Government; Public Policies

LISTA DE FIGURAS E ILUSTRAÇÕES

		Pg
Figura 1	Localização da área de estudo: João Pessoa	21
Figura 2	Distribuição dos meios de hospedagem em João Pessoa	22
Figura 3	Gráfico da demanda turística por estados em 2009	23
Figura 4	Praia de Jacarapé	56
Figura 5	Rio Aratu	56
Figura 6	Localização do Complexo Turístico Costa do Sol	56
Figura 7	Planta geral de urbanização do Complexo Turístico Costa do Sol	57
Figura 8	Vias de acesso do Complexo Turístico Costa do Sol	60
Figura 9	Vista aera parcial dos acessos aos lotes do Complexo Turístico Costa do Sol	60
Figura 10	Atual Zoneamento do Pólo Turístico Cabo Branco	64
Figura 11	Abrangência do PRODETUR/PB I	70
Figura 12	PRODETUR/PB I – Intervenções físicas	73
Figura 13	Início da Rodovia PB 008	76
Figura 14	Largo de São Pedro	78
Figura 15	Largo de São Pedro	78
Figura 16	Memorial da Arquitetura Paraibana	78
Figura 17	Igreja de São Frei Pedro Gonçalves	78
Figura 18	Centro Histórico de João Pessoa	80
Figura 19	Exemplo de folder utilizado na promoção turística de João Pessoa	82
Figura 20	Pólo Costa das Piscinas	87
Figura 21	Distribuição dos investimentos do PRODETUR/PB II em João Pessoa	90
Figura 22	Pólos turísticos do Plano Amanhecer	94

LISTA DE QUADROS

		Pg
Quadro 1	Entrevistas realizadas	18
Quadro 2	Direcionamento das entrevistas dos gestores públicos	19
Quadro 3	Políticas públicas de turismo no Brasil: Velhos e novos paradigmas	49
Quadro 4	Indicadores urbanísticos/dimensionamento urbano do complexo	58
Quadro 5	Evolução do Complexo Turístico Costa do Sol 1988-2009	66
Quadro 6	Plano de aplicação de recursos do PRODETUR/PB I em 1994	71
Quadro 7	Plano de aplicação de recursos do PRODETUR/NE PB I em 1997	72
Quadro 8	Plano de aplicação do PRODETUR/PB II: Investimentos em João Pessoa.	89
Quadro 9	Pólos Turísticos do Plano Amanhecer	94

LISTA DE TABELAS

		Pg
Tabela 1	Fluxo turístico nas capitais e estados do Nordeste em 2009	23
Tabela 2	João Pessoa: Demanda turística por região em 2009	23
Tabela 3	João Pessoa: Demanda por país em 2009	24
Tabela 4	Fluxo de visitantes aos monumentos restaurados	79
Tabela 5	Eventos gerados	79
Tabela 6	Fluxo turístico em João Pessoa 1996-2003	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIH - Associação Brasileira da Indústria de Hotéis

ABAV - Associação Brasileira das Agências de Viagem

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

BNB - Banco do Nordeste do Brasil

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CTI-NE – Comissão do Turismo Integrado do Nordeste

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CDU - Conselho de Desenvolvimento Urbano da Cidade de João Pessoa

CPDCH-JP - Comissão de Revitalização do Centro Histórico de João Pessoa

IPHAEP - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

JPAC&VC - João Pessoa Convention e Visitors Bureau

MINC – Ministério da Cultura

PBTUR – Empresa Paraibana de Turismo S/A

PDITS - Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável

PRODETUR-NE - Programa de Desenvolvimento de Turismo no Nordeste

PRCH-JP - Projeto de Revitalização do Centro Histórico de João Pessoa

SETDE – Secretaria Estadual de Turismo e Desenvolvimento

SETUR – Secretaria Municipal Executiva de Turismo

SHRBS - Sindicato dos Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares de João Pessoa

SUDEMA – Superintendência de Desenvolvimento do Meio Ambiente

UEE/PB – Unidade Executora Estadual do PRODETUR/PB

ZTE - Zona Turística Exclusiva

ZR-4 - Zona Residencial

ZEPR - Zona Especial de Preservação Rigorosa

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO..... 12
1.1 Procedimentos metodológicos..... 16
1.2 Caracterização geral da área de estudo..... 21

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA..... 27
2.1 Território e turismo..... 27
2.2 Estado e governo..... 33
2.3 Política pública..... 39
2.4 Política pública de turismo: O Estado em ação..... 42

3.POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM JOÃO PESSOA, PB..... 55
3.1 (Mega)Projeto Costa do Sol..... 55
3.2 PRODETUR/PB I..... 71
3.3 PRODETUR/PB II..... 88
3.4 Plano Amanhecer..... 96

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 104

REFERÊNCIAS..... 108

ANEXOS..... 112

1. INTRODUÇÃO

Perante a dinâmica capitalista dominante no mundo atual, é notório que o turismo se enquadrou a essa ordem econômica e acabou se convertendo em mais um importante segmento para a geração e acumulação de divisas. O turismo vem crescendo rapidamente e de forma constante durante os últimos 30 anos em termos de renda que gera e número de pessoas que viajam no exterior. De acordo com a Organização Mundial do Turismo (2009), em 2008 houve mais de 922 milhões de desembarques turísticos internacionais, representando um crescimento de 1,9% em relação a 2007. As receitas do turismo internacional aumentaram para 944 bilhões de dólares americanos em 2008, correspondendo a um aumento em termos reais de 1,8%.

Por tal vigor econômico, o turismo vem ocupando lugar de destaque nas políticas nacionais de muitos países, em especial aqueles considerados emergentes, periféricos ou em desenvolvimento. O reconhecimento do importante papel que o turismo pode desempenhar na geração de divisas faz com que o poder público o utilize como opção para aliviar problemas socioeconômicos. Nesse sentido, ante o aumento da importância da atividade turística no mundo, devido aos benefícios que esta pode gerar a uma localidade, ocorre o aumento de lugares que desejam se lançar como destinos turísticos.

Ao mesmo tempo em que o turismo apresenta novas oportunidades para países e regiões na busca pelo desenvolvimento econômico, apresentam-se, também, novos desafios a quem compete desenvolver a atividade. No caso do Brasil, país periférico em busca de consolidação no mercado globalizado do turismo, constata-se, desde o final da década de 1960, esforços no sentido de implementar um conjunto de políticas públicas formuladas com o objetivo de fomentar o incremento da atividade turística no país, tanto por parte do governo federal, quanto dos governos estaduais. Sob o argumento de que o turismo vem contribuir para alavancar o desenvolvimento econômico nas diversas regiões brasileiras, o fomento a essa atividade passa a compor o rol de estratégias e ações governamentais nas últimas quatro décadas.

A Região Nordeste do país segue essa tendência. Diante da fragilidade da estrutura econômica e social encontrada na região, o turismo tem sido visto como alternativa na busca da superação dessas deficiências. Ocorre uma importante valorização da atividade turística a partir do final da década 1970 com base no potencial natural da região, sob a égide do turismo de sol e mar. O modelo de desenvolvimento do turismo desencadeado no nordeste brasileiro tem conferido uma especialização dos territórios através de políticas públicas de turismo que

propiciam a ampliação, implantação e melhorias infraestruturais em áreas eleitas para o desenvolvimento da atividade.

A atividade turística tem uma relação muito mais estreita com o território do que outras atividades econômicas. O turismo apresenta como característica a fixidez de seu produto, onde, para se "consumir" o produto turístico, implica-se em deslocamentos e estadias. É necessário um mínimo de infraestrutura básica e de suporte para o aproveitamento da atividade turística. Desse modo, o território é reordenado através da adequação de partes eleitas a um uso turístico, criando-se, assim, um novo território, o território turístico, o qual é organizado para o consumo.

Nesse sentido, apesar de possuir imenso potencial turístico a Região Nordeste apresentava entraves ao seu desenvolvimento devido precariedade ou até mesmo inexistência de infraestrutura necessária para o desenvolvimento da atividade. Nesse contexto de deficiência, objetivando proporcionar condições necessárias para que a atividade pudesse se desenvolver, o governo federal, juntamente com os governos estaduais, deliberaram um conjunto de políticas públicas para o desenvolvimento do turismo na região. Duas políticas de turismo se destacam, a Política de Megaprojetos Turísticos[1] e o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE).

Os megaprojetos turísticos foram idealizados durante a década de 1980 pelos governos de cinco dos nove estados nordestinos. Os megaprojetos foram inspirados no modelo de megaempreendimento turístico adotado em Cancun, México, o qual consistia na urbanização turística de áreas eleitas do litoral com vistas a atrair capital privado sob a forma de investimentos em equipamentos hoteleiros de grande porte. O poder público estadual atuava como empreendedor e financiador de tais projetos, comandando todo o processo de implementação. Definia, loteava e negociava áreas litorâneas a serem urbanizadas para fins turísticos. O primeiro megaprojeto turístico nordestino concebido foi o Projeto Parque das Dunas-Via Costeira (Rio Grande do Norte), ao qual se seguiram o Projeto Costa do Sol (Paraíba), o Projeto Costa Dourada (Pernambuco e Alagoas) e o Projeto Linha Verde (Bahia).

O PRODETUR/NE surgiu no início da década de 1990 e caracteriza-se como um programa de crédito do governo federal para os estados nordestinos objetivando o desenvolvimento da atividade turística. O programa é financiado pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e gerenciado pelo Banco do Nordeste. O

[1] Política de Megaprojetos Turísticos é uma denominação usada por Cruz (2002). A autora desenvolveu essa denominação devido ao objetivo comum de cinco dos nove estados nordestinos de desenvolver o turismo em seus respectivos territórios por meio de implantação de megaempreendimentos turísticos.

PRODETUR/NE tem como pano de fundo a modernização/urbanização de territórios para viabilizar o turismo através da criação e melhorias de infraestrutura urbana básica e de suporte; aperfeiçoar o sistema institucional de gestão da atividade; e proporcionar a recuperação e proteção ambiental e do patrimônio histórico.

O poder público, então, atua como protagonista no fomento, desenvolvimento e estruturação da atividade turística na Região Nordeste através de políticas públicas para o setor. Dessa forma, os resultados proporcionados pelo desenvolvimento da atividade turística na região são diretamente influenciados pelas políticas públicas de turismo. As políticas de turismo podem assim ser entendidas como políticas territoriais: estratégias de construção e controle de um modelo de desenvolvimento turístico sobre porções do território.

Na Paraíba, o turismo começa a ganhar destaque a partir da década de 1980, reflexo da crescente valorização que a atividade turística começa a ganhar na Região Nordeste. A política turística na Paraíba elegeu o litoral como atrativo principal e a capital do estado, João Pessoa, como lócus de desenvolvimento da atividade. A partir de então, a capital paraibana passa a ser contemplada por uma série políticas públicas de turismo. Nas ultimas três décadas, devido ao nível de complexidade e atenção que ganharam no cenário político, três políticas publicas de turismo se destacam: o (Mega)Projeto Costa do Sol (1988), o PRODETUR/PB I e II (1997 e 2005) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo na Paraíba, o Plano Amanhecer (2000). Todas concebidas pelo governo do Estado da Paraíba[2].

O (mega)Projeto Costa do Sol objetivava desenvolver infraestrutura hoteleira através da criação de um complexo turístico no litoral sul de João Pessoa. O PRODETUR/PB I e II buscava basicamente o desenvolvimento de infraestrutura urbana e de suporte. Já o Plano Amanhecer visava criar em João Pessoa condições significativas de competitividade regional através da diversificação de produtos turísticos; múltiplas ações em infraestrutura urbana e de suporte, gestão e marketing.

Todavia, mesmo tendo sido contemplada pelas políticas públicas de turismo em questão, a capital paraibana mantém-se à margem no que diz respeito ao nível de desenvolvimento do segmento turístico, colocando-se em situação periférica no mercado turístico regional. Quando se considera a destinação turística de João Pessoa em relação às demais capitais do Nordeste, a capital paraibana ocupa apenas o sétimo lugar dentre capitais nordestinas que mais atraem turistas, ficando atrás de São Luiz, Maceió, Natal, Fortaleza, Recife e Salvador, como observado na tabela 01, página 15.

[2] O PRODETUR/NE, apesar de constitui-se num programa federal, podia ser contratado ou não pelos governos dos estados nordestinos.

Tabela 01. Fluxo turístico nas capitais e estados do Nordeste em 2009

Capitais	Fluxo turístico (mil) Ano 2009	
	Capital	**Estado**
Salvador (BA)	2.602	5.502
Recife (PE)	2.214	3.776
Fortaleza (CE)	2.178	3.528
Natal (RN)	1.391	2.201
Maceió (AL)	1.018	1.527
São Luiz (MA)	959	1.497
João Pessoa (PB)	**837**	**1.194**
Teresina (PI)	413	661
Aracaju (SE)	422	600
TOTAL	12.052	20.486

FONTE: CTI/NE (2009)

Diante desse cenário, a cidade de João Pessoa "destaca-se" no mercado regional por ostentar uma imagem de lugar atrasado turisticamente em relação às demais capitais da região que mais recebem fluxos turísticos. A situação periférica de João Pessoa perante as outras capitais nordestinas, no que diz respeito ao nível de desenvolvimento turístico e posição no mercado, não se deve à ausência de políticas públicas para o setor; ao contrário, tais políticas existem.

Considerando a existência de políticas publicas de turismo em João Pessoa, esta pesquisa tem como **questão central** a seguinte pergunta: quais as dificuldades encontradas na implantação de políticas públicas de turismo em João Pessoa? A partir dessa questão central, temos o desdobramento de outra questão: em que medida as políticas públicas de turismo repercutem no desenvolvimento turístico de João Pessoa, redefinindo seu território?

A par dessas questões, este trabalho tem por **objetivo geral:** discutir em que medida as dificuldades de implementação das políticas publicas de turismo têm interferido no desenvolvimento da atividade turística em João Pessoa. No intuito de alcançar o objetivo principal, foram definidos os seguintes **objetivos específicos**:

- Descrever as políticas públicas de turismo a serem estudadas enfatizando a cidade de João Pessoa.

- Descrever o processo de implementação dessas políticas.

- Analisar os objetivos e os resultados alcançados pelas políticas públicas de turismo.

A pesquisa se justifica, primeiramente, pela constatação de que nos últimos trinta anos a capital paraibana foi contemplada por uma série de políticas públicas para o setor turístico. Todavia, João Pessoa não apresentou, através dos anos, um desempenho significativo de crescimento do turismo. Segundo, considerando-se a importância do poder público para o turismo, é importante aprofundar o conhecimento quanto à participação governamental na atividade turística (através de políticas públicas) e suas possíveis inconformidades. Contudo, não se verá neste trabalho uma análise sobre o funcionamento da estrutura governamental do Estado da Paraíba, mas sim, uma análise que recai sobre a forma como a Paraíba conduz suas políticas.

A relevância científica deste estudo está na tentativa de constituir-se em uma contribuição para compreensão do processo de implementação das políticas públicas de turismo em João Pessoa. Nessa perspectiva, o presente trabalho também tenta contribuir para o debate acadêmico que ressalta a importância do poder público para o desenvolvimento do turismo.

1.1. Procedimentos metodológicos

A presente pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa-explicativa. Segundo Gil (2008), a pesquisa explicativa tem como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. É o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade porque explica a razão, o porquê das coisas. Configura-se no tipo de pesquisa que se utiliza de levantamento bibliográfico, documental, estudo de caso e entrevistas, proporcionando uma visão mais precisa do fenômeno em estudo.

Já a abordagem qualitativa configura-se na abordagem mais adequada para entender a natureza de um fenômeno social. Uma abordagem qualitativa pode "descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais" (RICHARDSON, 1999, p. 39). Esse tipo de pesquisa busca interpretação, enquanto que a pesquisa quantitativa tenta medir o fenômeno em estudo.

A pesquisa em questão se trata de um estudo de caso, cujo recorte espacial está focado no município de João Pessoa, capital do Estado da Paraíba. Conforme Salkind (1999, p. 211), "um estudo de caso é um método empregado para estudar um sujeito ou uma instituição em um entorno ou situação única e da forma mais intensa e detalhada possível". Nesse sentido, o

estudo de caso traz como vantagem uma maior e mais completa apreensão do que está acontecendo, pois busca entender de forma mais específica uma dada realidade.

A determinação do recorte espacial deve-se ao fato que historicamente as políticas públicas de turismo empreendidas pelo Governo do Estado da Paraíba priorizam o turismo no litoral, e a maioria de suas ações concentram-se na cidade de João Pessoa. Foram relacionadas para serem estudas as três políticas anteriormente mencionadas: O (mega)Projeto Costa do Sol, o PRODETUR/PB I e II e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo na Paraíba, o Plano Amanhecer.

O recorte temporal da pesquisa está localizado entre os anos 1988 a 2010, período em que foram concebidas as políticas públicas de turismo estudadas. Em ordem cronológica de elaboração, têm-se: (Mega)Projeto Costa do Sol (1988); o PRODETUR/PB I e II (1997 e 2005) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo na Paraíba, o Plano Amanhecer (2000).

1.1.1 Coletas de dados

a) Pesquisa bibliográfica: A pesquisa bibliográfica deve envolver um universo teórico que possa servir como embasamento interpretativo da temática da pesquisa. O turismo é considerado multidisciplinar, pois necessita de aportes teóricos de outras disciplinas para fortalecer seu entendimento. Além de utilizar-se de outras teorias é, também, objeto de estudo de outras áreas de conhecimento. Este estudo demonstra essa multidisciplinaridade quando se utilizam aportes teóricos das ciências geográfica e política, assim como autores-chaves que estudam a atividade turística nas mais diversas disciplinas. A seguir, têm-se algumas importantes referências bibliográficas utilizadas no desenvolvimento da pesquisa.[3]

Ao tratar de turismo e território**,** recorreu-se a autores da geografia, com destaque para Raffestin (1993), Souza (2003), Haesbaert (2004), Cruz (2002; 2005), Knafou (1996) e Vera *et al* (1997). Ao discutir o Estado e governo**,** foram consultados autores das ciências política e geográfica como Giddens (1989), O'Donnell (1981), Höfling (2001) e Harvey (2005). Na abordagem sobre política pública**,** utilizamos aportes teóricos de autores-chave da ciência política: Souza (2006), Bobbio (1999), Dye (2008) e Heidemann (2006). Já na discussão sobre política pública de turismo**,** consultamos autores que mais debatem sobre o tema nas

[3] Deixa-se claro que as referências citadas não são a totalidade utilizada no trabalho, mas apenas alguns destaques.

diversas áreas de conhecimento, onde se destacam Hall (2001), Lickorish e Jenkins (2000), Wilkinson (1997), Beni (2001; 2006) e Cruz (2002; 2005).

b) Pesquisa documental: A pesquisa documental é semelhante à pesquisa bibliográfica, distinguindo-se apenas na natureza das fontes. Gil (2008) explica que a fonte bibliográfica baseia-se em autores, enquanto que as fontes documentais podem ser caracterizadas como qualquer tipo de documento, inclusive aqueles que ainda não receberam tratamento analítico anterior. A pesquisa documental exigiu a obtenção de dados/documentos junto a órgãos públicos como o Banco do Nordeste, para obtenção de documentos oficiais do PRODETUR/PB I e II; a Empresa Paraibana de Turismo (PBTUR) e a Secretaria Estadual de Turismo e Desenvolvimento (SETDE): a fim de adquirir documentos oficiais sobre o Projeto Costa do Sol e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo na Paraíba, o Plano Amanhecer, assim como dados estatísticos sobre o turismo na Paraíba e em João Pessoa. É importante destacar que as leituras bibliográficas foram essenciais e serviram como suporte para compreensão e análise dos documentos oficiais referentes às políticas públicas de turismo estudadas.

c) Entrevistas: A aplicação de entrevistas contempla o objetivo de solucionar o problema da pesquisa. As entrevistas foram desenvolvidas com base na pesquisa documental e bibliográfica. Nesta pesquisa as entrevistas realizadas foram semiestruturadas. Lakatos e Marconi (2002) apontam que a entrevista semiestruturada visa obter do entrevistado os aspectos mais relevantes de determinado problema. Além de que esse tipo de entrevista permite que, se no momento da entrevista seja verificado algum fato importante que não consta no roteiro, tem-se a liberdade de incluir uma nova questão durante a entrevista, ou seja, permite a inclusão de novos questionamentos.

As entrevistas foram direcionadas a dois grupos específicos de entrevistados[4]: gestores públicos do turismo em nível estadual e municipal e representantes do *trade* turístico local. O objetivo da entrevista junto aos gestores públicos do turismo da Paraíba visava obter informações governamentais/oficias sobre o desenvolvimento das políticas públicas de turismo estudadas. Já as entrevistas com os representantes do *trade* turístico local objetivavam conhecer a percepção dos mesmos sobre tais políticas. Ver Quadro 01 para visualizar as entrevistas realizadas.

[4] Ver Anexo 01 para roteiro das entrevistas.

Quadro 01. Entrevistas realizadas

GESTORES PÚBLICOS		TRADE TURÍSTICO LOCAL	
Órgão	**Entrevistado**	**Entidade**	**Entrevistado**
Secretaria Estadual de Turismo e Desenvolvimento (SETDE)	Atual e ex-secretário estadual de turismo	Associação Brasileira das Agências de Viagem (ABAV/PB)	Presidente
Empresa Paraibana de Turismo (PBTUR)	Presidente	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis ABIH/PB	Presidente
Secretaria Municipal de Turismo (SETUR)	Secretário Municipal de Turismo	Sindicato dos Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares de João Pessoa (SHRBS)	Presidente
Unidade Executora Estadual do PRODETUR (UEE/PB)	Gestora da UEE/PB	João Pessoa Convention e Visitors Bureau (JPAC&VB)	Representante

As entrevistas com os gestores públicos foram direcionadas de acordo com a função do órgão público que estes representam no desenvolvimento das políticas estudadas. Por exemplo, o presidente da PBTUR foi questionado apenas sobre ao Projeto Costa do Sol, pois a PBTUR é o órgão responsável pelo seu gerenciamento. Não compete à PBTUR, por exemplo, o PRODETUR/PB, que foi de responsabilidade da UEE/PB. Deve-se deixar claro que no caso da Secretaria Estadual de Turismo e Desenvolvimento (SETDE), que foi criada no ano de 2005, não foi responsável pela concepção e desenvolvimento de nenhuma das políticas estudadas. Todavia, a SETDE é o órgão responsável pela implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do turismo na Paraíba. Nesse sentido, ela foi questionada sobre o Projeto Costa do Sol e sobre o Plano Amanhecer. Ver Quadro 02 que detalha o direcionamento das entrevistas.

Quadro 02. Direcionamento das entrevistas dos gestores públicos

ÓRGÃO	ATRIBUIÇÃO	DIRECIONAMENTO
SETDE	Desenvolvimento turístico estadual	Projeto Costa do Sol; Plano Amanhecer
PBTUR	Marketing e promoção turística estadual; responsável pela gestão do Projeto Costa do Sol	Projeto Costa do Sol
SETUR	Desenvolvimento turístico municipal	Projeto Costa do Sol; Plano Amanhecer
UEE/PB	Execução do PRODETUR/PB	PRODETUR/PB I e II

1.1.2 Limitantes da pesquisa

Durante o processo de realização da pesquisa encontramos dificuldades para obter informações documentais e estatísticas junto aos órgãos públicos estaduais de turismo. A burocracia e a falta de um consistente banco de dados documental e estatístico foram os principais fatores limitantes. Sobre o Projeto Costa do Sol, não conseguimos, junto aos órgãos públicos estaduais de turismo, documentos referentes à questão ambiental do projeto. Também não obtivemos acesso a documentos relacionados ao loteamento dos terrenos do projeto. Tivemos que percorrer outros meios para encontrar essas informações documentais. Recorremos a livros e trabalhos realizados sobre a política em questão, bem como a obtenção de documentos disponíveis em fóruns na internet.

Outro fator limitante diz respeito à escassez de dados estatísticos sobre a evolução do fluxo turístico na Paraíba e em João Pessoa correspondente ao recorte temporal desta pesquisa. Apenas obtivemos junto ao Governo do Estado a compilação de dados estatísticos correlativa ao período 2007-2010. Dados anteriores a esse período foram obtidos através de documentos do PRODETUR/PB. Também não foi possível obter dados sobre a evolução dos empreendimentos hoteleiros em João Pessoa, os dados obtidos correspondem ao ano de 2010.

Além do difícil acesso a documentos e dados estatísticos, as dificuldades na coleta de dados se acentuavam na medida em que precisávamos entrevistar gestões de governos passados. A proposta inicial de entrevistas desta pesquisa previa entrevistas com os gestores públicos estaduais do turismo do período 2003-2007. Contudo, deparamo-nos com a dificuldade de localizá-los, não sendo possível entrevistá-los. Outra dificuldade diz respeito à troca de governo que houve no ano de 2009. O governo que iria cumprir o mandato 2007-2010 foi deposto em 2009 e o novo governo que assumiu o poder mudou todo corpo administrativo. Consequentemente, durante o período 2007-2010 houveram dois secretários estaduais de turismo, dois presidentes da PBTUR e dois gestores da UEE/PB. Diante desse contexto, foi direcionada a realização de entrevistas com os gestores do turismo dos dois mandatos. Todavia, não conseguimos localizar o gestor da UEE/PB e o presidente da PBTUR do período 2007-2009, também não sendo possível entrevistá-los.

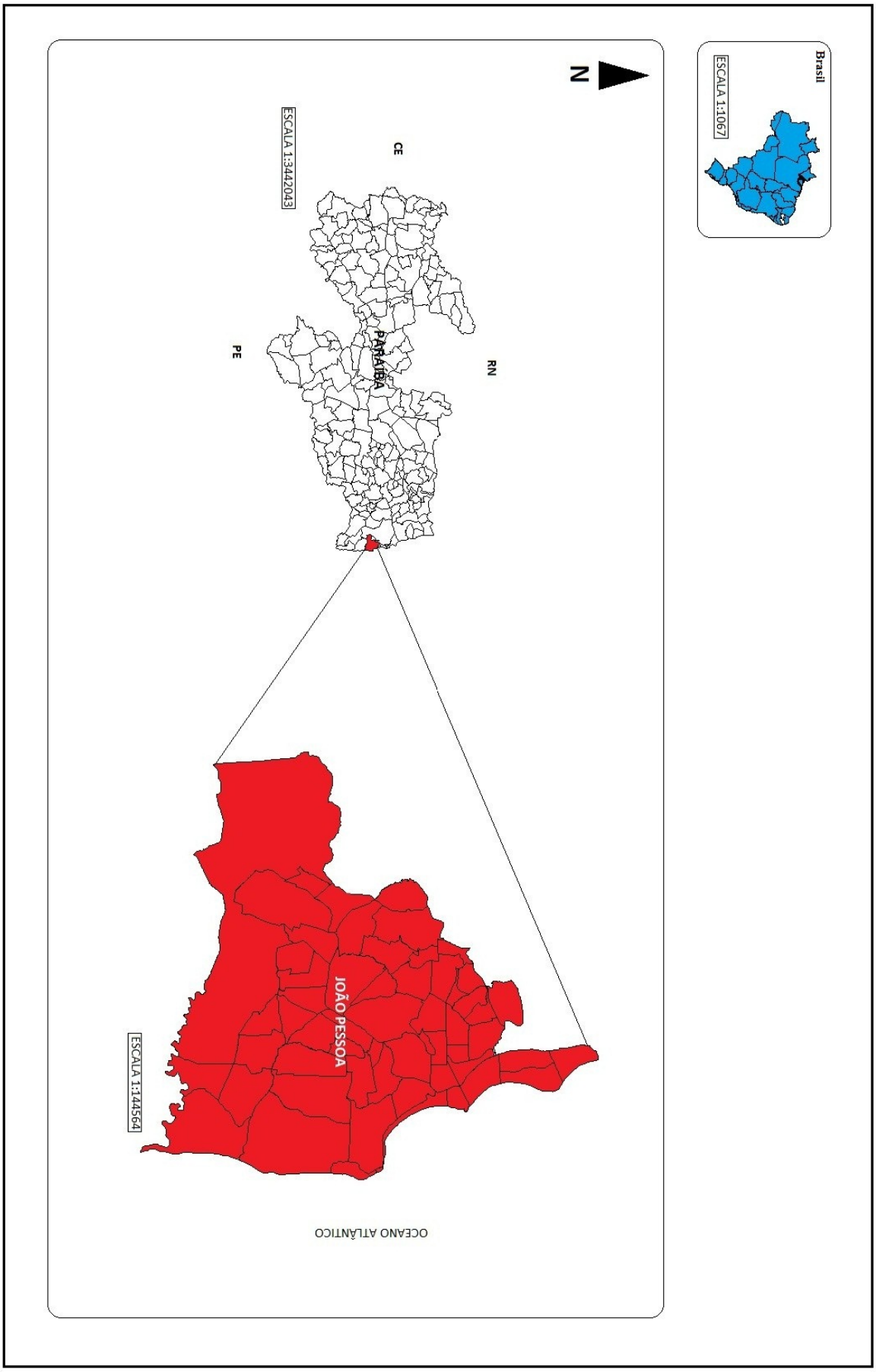
1.2 Caracterização geral da área de estudo

Para caracterizar a área de estudo faremos uso do sistema turístico proposto por Vera *et al* (1997). A proposta dos autores nos proporcionará uma visão geral de como está organizado o conjunto da atividade turística em João Pessoa. Vera *et al* (1997) identificam o turismo como o resultado da interação entre quatro subsistemas diferentes que se complementam e formam o conjunto do sistema turístico local. O sistema turístico divide-se em quatro partes: a) destino turístico; b) demanda turística; c) mecanismos públicos e privados de promoção do turismo; d) sistema de transportes e conectividade.

a) O destino turístico

A área de estudo do presente trabalho é representada pelo município de João Pessoa, capital do Estado da Paraíba. Fundada em 1585, a cidade caracteriza-se como um município litorâneo, possuindo uma área territorial de 210,45 km². Segundo os dados do IBGE (2009), João Pessoa apresenta uma população de 702,235 habitantes, com uma densidade demográfica de 3,336,8 hab/km². O município limita-se ao leste com o oceano Atlântico, ao sul com o município do Conde, a oeste com os municípios de Santa Rita e Bayeux, e ao norte com o município de Cabedelo (Ver figura 1, página 23, para mapa da localização de João Pessoa).

Na cidade de João Pessoa duas áreas têm sido destacadas pela promoção turística: a orla marítima e o Centro Histórico. A cidade apresenta 25km de praias urbanas, com destaque para as praias de Cabo Branco, Tambaú e Manaíra, as quais se constituem nas praias mais visitadas por turistas. A orla marítima é onde se concentram a maioria dos serviços e equipamentos turísticos e representa a principal área turística da cidade. De acordo com os dados da Secretaria Municipal de Turismo (2009), dos 70 meios de hospedagem que a cidade de João Pessoa possui, 59 encontram-se localizados em bairros da orla marítima da cidade, ou seja, 84% do total. (Ver figura 02, página 23, para visualizar a distribuição dos meios de hospedagem)


Brasil
ESCALA 1:1067
N
ESCALA 1:3442043
CE
PE
RN
PARAÍBA
JOÃO PESSOA
ESCALA 1:144564
OCEANO ATLÂNTICO

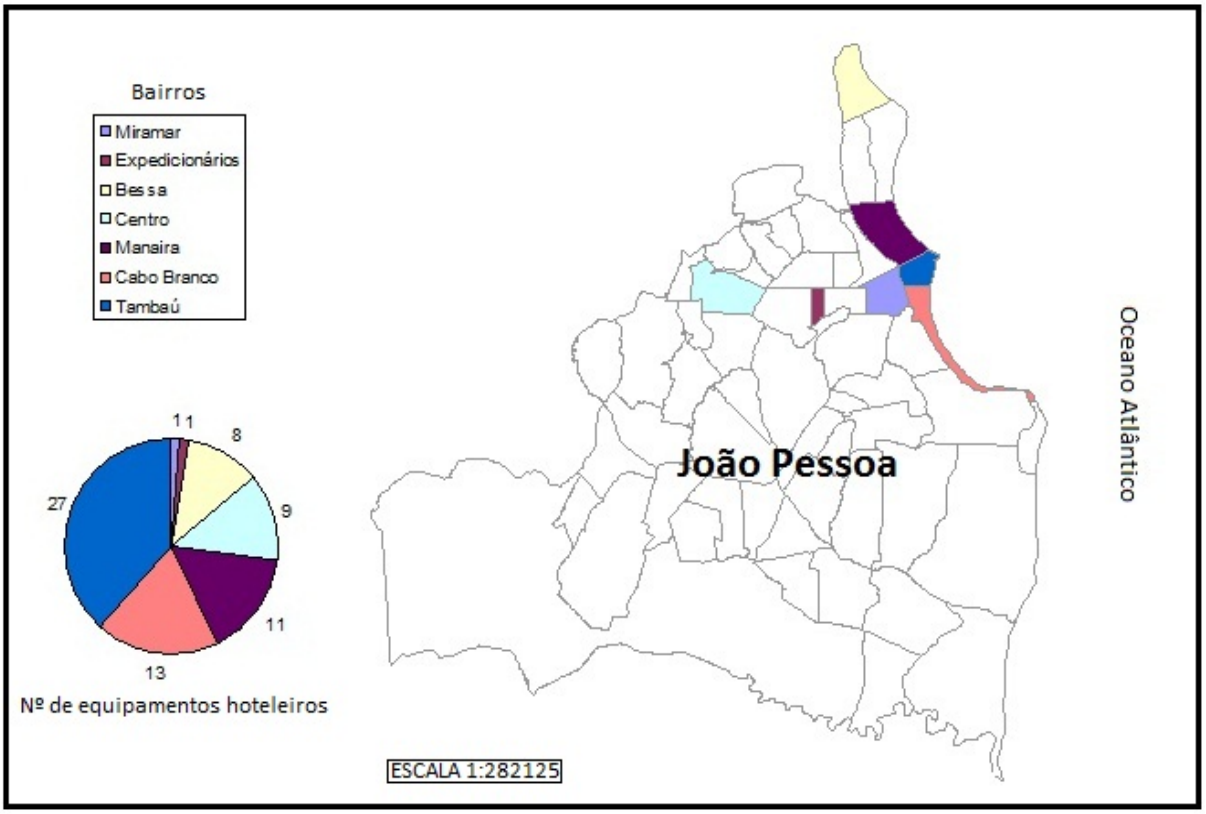


Figura 02. Distribuição dos meios de hospedagem em João Pessoa
Mapa: Elaboração própria (2011)

b) A demanda turística

A demanda turística é representada pelo turista. O turista é o consumidor dos produtos turísticos oferecidos pelo destino e razão da existência dos mesmos. A fim de permitir uma percepção da demanda turística de João Pessoa, serão apresentadas tabelas e gráficos com um panorama geral da atividade na cidade. Como exposto anteriormente (Tabela 01, página 15), a capital paraibana ocupa o sétimo lugar dentre capitais nordestinas que mais atraem turistas, recebendo 837.000 turistas no ano de 2009. No que diz respeito à procedência dos turistas por região brasileira, segundo os dados da Empresa Paraibana de Turismo (PBTUR, 2009), a Região Nordeste (52,82%) e a Sudeste (31,02%) representam as principais regiões emissoras de turistas à João Pessoa, a constar na tabela 02, página 24.

Tabela 02. João Pessoa: Demanda turística por região em 2009 (%)

REGIÕES	PERCENTUAL
Norte	1,98%
Nordeste	52,82%
Centro-Oeste	9,37%
Sudeste	31,02%
Sul	4,81%
TOTAL	100,00%

FONTE: PBTUR (2009)

Em relação à procedência de turistas por estados da federação, de acordo com os dados da PBTUR (2009), Pernambuco (21,51%), São Paulo (18,91%) e o Rio Grande Norte (11,17%) configuram-se como os estados que mais emitem turistas à João Pessoa (Gráfico 01).

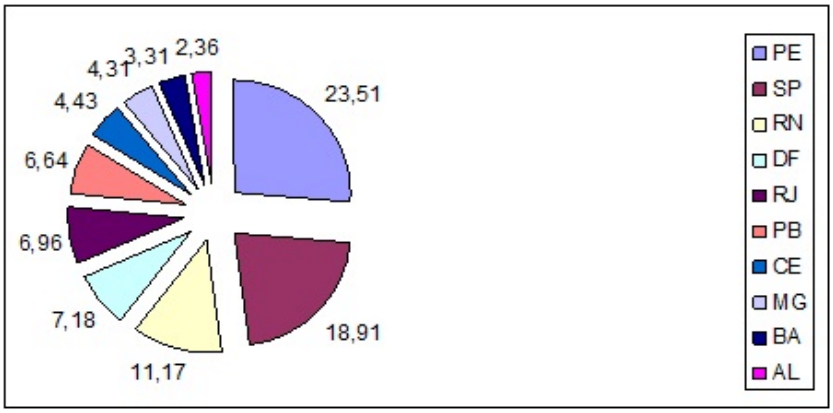


Figura 03. Gráfico da demanda turística por estados em 2009 (%)
FONTE: PBTUR (2009)

Já em se tratando de fluxo de turistas internacionais, os dados da PBTUR (2009) apontam Portugal (21,84%), Holanda (17,15%) e Itália (12,22%) nas três primeiras colocações dos países que mais enviam turistas à capital paraibana (Tabela 03, página 24).

Tabela 03. João Pessoa: Demanda por país em 2009 (%)

PAÍS	PERCENTUAL
PORTUGAL	21,84
HOLANADA	17,15
ITÁLIA	12,22
EUA	10,30
ESPANHA	8,24
ALEMANHA	6,11
FRANCA	5,30
ARGENTINA	3,65
INGLATERRA	3,62
SUÍÇA	1,92
CANADA	1,64
OUTROS	8,01
TOTAL	100

FONTE: PBTUR (2009)

c) Mecanismos públicos e privados de promoção do turismo

Os mecanismos de promoção representam a estrutura governamental e privada voltada para a promoção da atividade turística. A promoção turística da cidade de João Pessoa é realizada exclusivamente pelos órgãos públicos de turismo do estado e do município. Em nível municipal encontra-se a Secretaria Municipal de Turismo (SETUR), criada, em 1978, a qual é responsável pelo planejamento e gestão do turismo no município de João Pessoa.

Em nível estadual temos a Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico da Paraíba (SETDE), criada em 2005, responsável pelo planejamento e gestão da atividade no estado; e a Empresa Paraibana de Turismo (PBTUR), criada em 1975, vinculada ao governo do estado, cuja função está relacionada ao marketing e à promoção do turismo da Paraíba. Apesar de a PBTUR ser um órgão dedicado à promoção turística, todos os órgãos públicos citados conduzem campanhas de promoção turística da cidade de João Pessoa.

d) Sistema de transportes e conectividade

Para consumir o produto turístico, a demanda precisa se deslocar ao destino turístico. É através do sistema de transportes que o turista tem acesso ao destino. No que diz respeito ao transporte aéreo, João Pessoa possui um aeroporto, o Aeroporto Internacional Presidente Castro Pinto, localizado no município de Bayeux (Região Metropolitana de João Pessoa). O

aeroporto localiza-se a 25 km das praias urbanas da cidade. As Empresas aéreas GOL e a TAM têm vôos regulares chegando de todos os pontos do país.

O acesso para quem vem a João Pessoa por via terrestre é realizado pelas BR 230 e 101. A BR 101 liga diretamente a Paraíba ao norte com o Rio Grande do Norte e Ceará; ao sul com Pernambuco, descendo até o Rio Grande do Sul. A BR 230, também conhecida como a Transamazônica, inicia-se no município de Cabedelo (Região Metropolitana de João Pessoa), corta todo o Estado da Paraíba de leste a oeste, encontrando seu final em Benjamin Constant, no Estado do Amazonas.

De acordo com os dados da PBTUR (2009), do fluxo total de turistas brasileiros que chegam a João Pessoa, 66,38% chegam à cidade por via terrestre e 39,61% por via aérea. Em relação aos turistas estrangeiros, 56,56% chegam por via aérea e 43,43% por via terrestre.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Território e turismo

O território tem sido usado como categoria de análise nas diversas áreas do conhecimento, podendo ser interpretado de acordo com a área de investigação. Dessa maneira, ele é tema de várias discussões e debates teórico-conceituais, tendo como característica a pluralidade de definições. Neste ensaio opta-se por uma abordagem do território a partir da ciência geográfica. No nosso entendimento, a Geografia possui em seu arcabouço teórico um conjunto de categorias de análise que melhor expressam a leitura da realidade, dentre elas o território. Escolhemos trabalhar com o território, pois o consideramos a categoria de análise geográfica que permite uma percepção mais clara de uma situação ou problema, na medida em que materializa no espaço as relações sociais e de produção.

O conceito de território na Geografia foi concebido ao longo do tempo de diferentes maneiras por diversos autores, o que vem a contribuir para a dificuldade de compreensão da natureza do conceito. Todavia, Haesbaert (2004) identifica um elemento comum presente nas diversas concepções, a idéia de controle, domínio e apropriação do espaço. Não é nosso objetivo recuperar toda a discussão teórico-conceitual sobre o território na Geografia. Fundamentamo-nos inicialmente em Raffestin (1993), a concepção do território concebida por esse autor se tornaria uma importante referência para o desenvolvimento do conceito na Geografia.

Raffestin (1993) apreende o território numa perspectiva relacional, isto é, o território como resultado das relações desencadeadas pelos atores sociais. Tais relações seriam marcadas pelo poder. Raffestin (1993) define o poder em duas vertentes, a existência do "Poder" (com p maiúsculo) e do "poder" (com p minúsculo). O primeiro faz referência ao poder formalizado, seria aquele da instituição política, exercido pelo Estado através de suas instâncias de governança (federal, estadual, municipal). O segundo seria expresso nas relações sociais de forma geral. É o poder que está em todo lugar, o poder dos indivíduos ou grupos de indivíduos.

Na perspectiva de Raffestin (1993), o território seria a manifestação espacial do poder fundamentada em relações sociais. O autor chama atenção para o fato de que o espaço é anterior ao território, fazendo distinção entre os dois. O espaço constituiria a "matéria-prima" para a produção do território, este se formaria a partir do espaço. Segundo o autor, o espaço

> Preexiste a qualquer ação [...] é a realidade material preexistente a qualquer conhecimento e a qualquer prática dos quais será o objeto a partir do momento em que um ator manifeste a intenção de dele se apoderar. Evidentemente, o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço (RAFFESTIN, 1993, p.144).

Para surgir território seria necessário que houvesse a intenção de se apropriar do espaço. Consequentemente, o autor aponta que o território seria um espaço onde se projetou um trabalho. Ele seria "[...] o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático [...] em qualquer nível. Ao se apropriar do espaço, concreta ou abstratamente [...], o ator 'territorializa' o espaço" (RAFFESTIN, 1993, p. 143). Partindo dessa perspectiva, Raffestin concebe o território como sendo o espaço apropriado por relações de poder, poder este exercido pelos atores sociais.

> [...] o território não poderia ser nada mais que o produto dos atores sociais. São eles que produzem o território, partindo da realidade inicial dada, que é o espaço. Há portanto um "processo" do território, quando se manifestam todas as espécies de relações de poder [...] (RAFFESTIN, 1993, p.7).

Depreende-se dessa argumentação que o território é a expressão concreta do espaço apropriado, produzido pelos atores sociais: o Estado, o indivíduo e todas as organizações sociais produzem o território. Continuando o argumento, Raffestin (1993, p.161) chama a atenção para o fato de que a "territorialidade se manifesta em todas as escalas espaciais e sociais; ela é consubstancial a todas as relações e seria possível dizer que, de certa forma, é a 'face vivida' da 'face agida' do poder". Conseguintemente, Raffestin (1993) expõe que no território está implícita a noção de limite, mesmo não sendo traçado, pois exprime a relação (de poder) que os atores sociais mantêm com uma porção do espaço, podendo essa delimitação ocorrer em múltiplas escalas: nacional, estadual, municipal, o bairro, a rua etc.

Numa perspectiva semelhante à de Raffestin situam-se as ideias de Souza (2003). O autor argumenta que território é o espaço determinado e delimitado por e a partir de relações de poder. Os territórios são "relações sociais projetadas no espaço, configurando-se como espaços definidos e delimitados por relações de poder, ou em outros termos, como relações de poder espacialmente delimitadas que operam sobre um substrato referencial" (SOUZA, 2003, p. 9). Souza (2003) propõe que para o entendimento do território é essencial saber quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço? e quem influencia ou domina quem nesse espaço e como? Dessa forma, dependendo dos objetivos do sujeito que produz o território, a ação de poder pode configurar apropriação, dominação ou influência.

A apropriação do espaço transformando-o em território pode ser pensada de diversas formas. Haesbaert (2004) expõe que as formas de exercício de poder no espaço originam diferentes tipos de territórios. Isso porque o território é concebido sob variadas motivações. O autor expõe três perspectivas em que o território pode ser concebido: a política, em que o território é controlado por um determinado poder, na maioria das vezes, mas não exclusivamente, ao poder político do Estado; a simbólica/cultural, onde o território é visto como um produto da apropriação simbólica de uma coletividade, tanto materialmente como do ponto de vista das representações; e a econômica, na qual o território serve como fonte de recursos, dimensão espacial das relações econômicas. Assim como Raffestin (1993) e Souza (2001), Haesbaert (2004) associa o território a uma demarcação espacial realizada a partir das relações de poder que ali se desenvolvem. O autor sintetiza sua visão sobre território da seguinte forma:

> Podemos, então, sintetizar, afirmando que o território é o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados (HAESBAERT, 2004, p. 121).

O autor expõe a possibilidade do território numa perspectiva integrada, ou seja, cujas dimensões política, simbólico/cultural e econômica estão interligadas. Entretanto, observa que nem sempre o território pode ser apreendido dessa forma, pois as dimensões nem sempre se sobrepõem. Nesse sentido, a partir da perspectiva acima apresentada, o território pode ser analisado de forma integrada ou individualizada.

No turismo, o território é o lócus da realização da atividade, pois é onde estão situados os recursos a serem explorados. Cruz (2002) explica que diferentemente de outras atividades econômicas, no turismo o consumidor é deslocado ao local de produção; nesse ponto, a questão territorial torna-se um aspecto de efetiva relevância. A produção de territórios turísticos, segundo Cruz (2002), ocorre a partir dos processos de apropriação e consumo do espaço pelo turismo.

Knafou (1996) expõe que o processo de "turistificação"[5] do espaço está relacionado a três possíveis agentes: os turistas e suas práticas, o mercado (iniciativa privada) e os planejadores e promotores territoriais (poder público). No primeiro caso, as práticas turísticas podem conduzir à "descoberta"/valorização de novos lugares cuja presença do turista irá definir a existência do lugar enquanto um lugar turístico. O segundo agente de turistificação é

[5] O termo turistificação vem sendo adotado entre os estudiosos do turismo para designar o processo de apropriação do espaço pelo turismo.

representado pelo mercado (iniciativa privada). Ele atua na concepção e venda de produtos turísticos no qual os lugares turísticos podem ser multiplicados ou descartados a depender das necessidades de mercado. A terceira fonte é representada pelos planejadores e promotores territoriais (poder público)[6], os quais atuam no desenvolvimento da atividade turística com medidas governamentais, tais como a concessão de terrenos públicos para a implantação de equipamentos turísticos, e fornecimento de infraestrutura básica e de suporte necessária para a atividade.

Seguindo com o contexto de turistificação dos espaços, Knafou (1996) nos aponta para três possibilidades de relações entre turismo e território: territórios sem turismo, territórios turísticos e turismo sem territórios. O território sem turismo seria aquele ainda não apropriado pelos agentes de produção, onde a turistificação ainda não ocorreu. Os territórios turísticos constituem-se de territórios "descobertos"/valorizados pelos turistas e, posteriormente, apropriados pelos agentes do mercado e pelos planejadores e promotores territoriais que o transformariam em destinos turísticos estruturados.

Já o turismo sem território seria resultado apenas da ação do mercado e está ligado à ideia de enclaves turísticos, que oferecem tudo o que o turista necessita dentro dos seus limites, isolando-os. Corresponderia ao que Urry (2001) denomina "bolhas", Yázigi (2003) classifica como "confinamento territorial" e Cruz (2007) define como "pseudo-lugares". Knafou (1996) expõe que os resorts são os exemplos dessa categoria. Para Knafou (1996), embora esse produto tenha alguma relação com o território, ele não é suficiente para produzir um "território turístico", pois para o autor, o território turístico seria apenas aquele que foi previamente apropriado pelo turista.

Todavia, não concordamos com o autor nesse ponto. Com base na discussão teórica do território, a apropriação do espaço por um determinado ator social resulta na produção do território. Utilizando o próprio exemplo do autor, os resorts apresentam-se como expressão concreta do espaço apropriado e delimitado, nesse caso, pelo mercado. Nesse sentindo, embora para Knafou (1996) o turista assuma o papel principal na produção do território turístico, todavia o mesmo não é hegemônico. Cruz (2002) argumenta que embora a presença do turista seja condição para a atividade, são poucos os casos que o turista é o responsável direto na produção do território turístico.

Vera *et al* (1997) expõem que a produção do território turístico relaciona os três agentes, no entanto, o poder público e o mercado, juntos, configuram-se como os grandes

[6] Entende-se por poder público a diferenciação dos campos de ação dos setores público (Estado e governo) e privado (FARIAS, 1979). No próximo subcapítulo será discutida a noção de Estado e governo.

produtores de territórios turísticos, uma vez que os espaços são escolhidos pelas tendências de mercado e recursos que possuem independente de ação prévia do turista. O mercado, em associação com o poder público, atua no sentido de viabilizar a produção de novos territórios turísticos para que estes sejam consumidos pelos turistas. Vera *et al* (1997, p. 197) argumentam que a produção do território turístico

> [...] se realiza através da conversão de seus recursos em produtos, na criação de atrações e serviços especificamente turísticos, e em definitivo, sua implantação territorial é o resultado da interação entre todos os agentes que intervêm na produção, ou seja, das relações que se estabelecem entre os proprietários do solo, os promotores urbanos, os empresários turísticos, os consumidores diretos, os intermediários de consumo e os agentes públicos dos diferentes níveis de administração [tradução livre nossa].

A partir do exposto, a produção do território turístico envolve a transformação de seus recursos em produtos/mercadorias, assim como o seu (re)ordenamento através da criação de um sistema de infraestruturas e serviços necessários ao desenvolvimento da atividade, tais como hotéis, agências de turismo, aeroportos, infraestruturas urbanas etc., assim como a apropriação e readequação de infraestruturas preexistentes. Desse processo, evidencia-se o destaque que o mercado e o poder público possuem na produção e estruturação do território turístico, no entanto, isso não exclui o turista do processo. O turista é o responsável pelo consumo do produto, contudo, não possui o mesmo poder de transformação e ordenação do território que mercado e poder público possuem.

A produção do território turístico implica na interação de seus agentes de produção, com destaque para a iniciativa privada e o poder público. Apesar de o turismo ser uma atividade eminentemente privada, ela depende da intervenção pública. Cruz (2002; 2005) argumenta que a intervenção do poder público no desenvolvimento do turismo ocorre através de políticas públicas de turismo, as quais visam dotar o território de condições para que o turismo venha a se desenvolver.

Diversos autores (BENI, 2001, 2006; CRUZ, 2002, 2005; FONSECA, 2005; RODIGUES, 1996) argumentam que o poder público é o principal agente de produção do território turístico, pois é ele quem dota o território de infraestruturas básicas como eletricidade, água, saneamento, estradas etc; assim como de infraestruturas de suporte como aeroportos, rodoviárias, portos etc, fundamentais ao turismo, as quais a iniciativa privada utiliza enquanto componentes da sua oferta. Além disso, Cruz (2002; 2005) coloca que em muitos países, principalmente os periféricos, o setor público vem atuando no fornecimento de incentivos financeiros (concessões de empréstimos, isenções de impostos, e outros

mecanismos financeiros) à iniciativa privada, bancando muitas vezes os investimentos do setor privado.

Seguindo o protagonismo do poder público na produção do território turístico, Cruz (2002) aponta que no contexto brasileiro o poder público é o maior protagonista desse processo. A autora usa o exemplo da Região Nordeste, onde o poder público assume, a partir do final dos anos 1970, através de políticas publicas para o turismo, a condução de um incisivo processo de adequação do território nordestino ao uso turístico. Observa-se, então, que no jogo de forças entre os agentes de produção do território turístico, o poder público coloca-se como o agente mais proeminente. A ação do poder público elege territórios, aufere infraestrutura e direciona investimentos. Além disso, o aspecto normativo de planejamento e gestão do turismo é de competência exclusiva do poder público (CRUZ, 2006).

É possível argumentar que turismo apropria-se do espaço produzindo o território turístico numa relação desigual de poder imposta pelos seus agentes de produção, na qual o agente público se destaca. Posto isso, qual seria a lógica de produção do território turístico? O turismo, como prática capitalista, reproduz a lógica do capital. Sob a lógica capitalista, o território passa a ser estritamente vinculado às suas potencialidades, aos recursos que possui. O espaço apropriado serve às necessidades da acumulação, e o turismo, que representa a conquista do espaço, o transforma em mercadoria, assim, passa-se a vender o sol, o mar, o verde, a cultura etc. De acordo com as tendências de mercado novos produtos turísticos são criados e colocados à venda para o consumidor em uma relação estritamente econômica.

O território turístico seria, então, concebido dentro da perspectiva econômica do território proposta por Haesbaert (2004), o território como fonte de recursos. Observa-se, a partir da discussão apresentada, que o território é condicionado pela atividade turística e ao mesmo também é condicionante. Os recursos do território, como os recursos naturais e histórico-culturais, infraestrutura básica e de suporte, assim como a forma de planejamento e gestão do turismo configuram-se como condicionantes para o desenvolvimento da atividade turística.

Finalizando, evidenciamos que os principais agentes de produção do território turístico são o poder público e o mercado, com destaque para o primeiro. Ao longo da história do modo de produção capitalista mudanças ocorreram no papel desempenhado por um e por outro, o que será discutido no subcapítulo seguinte, em que também será caracterizado o poder público, conceituando Estado e governo.

2.2 Estado e governo

Começamos a discussão deste capitulo abordando os aspectos básicos sobre o conceito de Estado e governo, visando esclarecer a diferença conceitual existente entre os dois para posteriormente tecer considerações sobre o Estado. Giddens (1989) argumenta que todos os Estados contemplam algumas características gerais. Segundo o autor, o Estado existe onde há um aparato político (instituições governamentais, tais como corte, parlamento, congresso etc.) governando sobre um dado território, cuja autoridade é sustentada sobre um sistema legal e por sua capacidade de usar a força para implementar suas políticas. Nesse sentido, segundo O'Donnell (1981, p. 2) o Estado seria um

> [...] componente especificamente político da dominação numa sociedade territorialmente delimitada. Por dominação (ou poder) entendo a capacidade atual e potencial de impor regularmente a vontade sobre outros, inclusive, mas não necessariamente contra a sua resistência.

Já o governo, argumenta Höfling (2001), constitui a sociedade representada por grupos específicos por ela eleitos, os quais controlam o poder do Estado e devem agir em benefício da própria sociedade. A autora coloca o governo como

> [...] o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HÖFLING, 2001, p. 31).

Compreende-se, então, que o Estado é constituído por um povo, que se organiza de modo a formar a sociedade; um território, ou seja, uma base física sobre a qual se estende a sociedade e o poder do Estado; e um governo, através do qual se manifesta o poder soberano do Estado. Por fim, observa-se, a partir do exposto, que três elementos são fundamentais para a estruturação de um Estado: território, povo e governo. Não iremos aqui tratar do processo de evolução do Estado moderno desde suas origens, pois não é objetivo do trabalho, mas tão somente verificar que o Estado tal qual conhecemos hoje é fruto do processo de evolução do capitalismo.

As transformações nos processos produtivos do modo de acumulação capitalista ocorridas no século XX ocasionaram a reorganização das funções do Estado. Até as duas primeiras décadas do século passado os enfoques liberais permaneceram nas economias capitalistas centrais até o advento da crise de 1929, ocorrida nos Estados Unidos e que se

espalhou pelo mundo capitalista, evidenciando a incapacidade do mercado de se autorregular. Sobre a inépcia do mercado em se autorregular e a necessidade de intervenção do Estado, Harvey (1999, p. 118) comenta:

> [...] a celebrada "mão invisível" do mercado de Adam Smith nunca bastou por si mesma para garantir um crescimento estável ao capitalismo, mesmo quando as instituições de apoio (propriedade privada, contratos válidos, administração apropriada do dinheiro) funcionam adequadamente. Algum grau de ação coletiva – de modo geral, a regulamentação e a intervenção do Estado – é necessário para compensar as falhas do mercado (tais como os danos inestimáveis ao ambiente natural e social), evitar excessivas concentrações de poder de mercado ou combater o abuso do privilégio do monopólio quando este não pode ser evitado (em campos como transporte e comunicação), fornecer bens coletivos (defesa, educação, infraestruturas sociais e físicas) que não podem ser produzidos e vendidos pelo mercado.

Durante as primeiras décadas do século XX o paradigma econômico pautava-se na produção seriada de massa introduzida por Henry Ford, em 1914, que ficou conhecido como fordismo e generalizado como padrão de organização industrial (HARVEY, 1999). A principal característica do fordismo seria a produção e consumo em massa de mercadorias padronizadas. A crise de 1929 colocou o mundo capitalista numa profunda depressão econômica, a produção de massa significava consumo de massa. O funcionamento do consumo em massa dependia da existência de uma estrutura que possibilitasse aos trabalhadores condições suficientes para consumir os produtos produzidos em massa (HARVEY, 1999).

Harvey (1999) explana que a reestruturação do capitalismo veio com o governo de Roosevelt (1933-1945), com seu programa de recuperação da economia, *New Deal*, nos Estados Unidos da América. O Estado passará a manifestar-se em intervenções alargadas na economia. Além de intervir na economia, o Estado passa também a atuar nas questões sociais através de programas de assistência social, educação, saúde, transporte, segurança, lazer etc, reduzindo as desigualdades sociais e aumentando a propensão ao consumo (FONSECA, 2005). Abriam-se, dessa forma, os caminhos para Estado do bem-estar, que teve sua consolidação no pós-guerra, tendo o economista Keynes[7] como seu idealizador. Harvey (1999) argumenta que esse Estado se combinou estruturalmente com o modelo fordista de acumulação de capital.

[7] Economista inglês que defendia a interferência do Estado na economia para regulamentá-la. O Estado deveria assumir um papel ativo na econômica, evitando o desemprego e assegurando o crescimento equilibrado da economia nacional.

Até meados dos anos 1960 o modelo fordista-keynesiano vigorou plenamente estável. No entanto, segundo Harvey (1999), o final da década de 1960 marcou o início da crise de hegemonia desse modelo em decorrência do crescimento da concorrência e dos mercados internacionais, fruto da recuperação econômica dos países da Europa Ocidental e do Japão. O início dos anos 1970 agravou o quadro de instabilidade em decorrência da eclosão da Crise do Petróleo de 1973. A crise viria a influenciar o mundo capitalista ocidental, colocando em xeque o modelo fordista-keynesiano.

A recessão econômica fez com que o modelo fordista de produção e do consumo passasse por transformações. O processo de produção foi flexibilizado, havendo uma segmentação de mercado e diferenciação no consumo. Harvey (1990) explana que o que marca o pós-fordismo ou a acumulação flexível é a contraposição ao paradigma fordista:

> A acumulação flexível [...] é marcada por um confronto direto com a rigidez do Fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 1990, p. 140).

Castells (2000) caracteriza esse novo paradigma por três traços fundamentais: as principais atividades econômicas são globais, as principais fontes de produtividade e competitividade são a inovação, geração de conhecimento e processamento de informações; e se estrutura principalmente em torno de redes de fluxos financeiros.

A crise imediatamente estimulou os defensores do pensamento liberal, advogados do Estado mínimo. Com a ascensão ao poder dos representantes da direita na virada dos anos 1970: Margareth Thatcher, na Inglaterra, Ronald Reagan, nos EUA e Helmut Kohl, na Alemanha Ocidental, as idéias liberais são retomadas, reformuladas e se implanta o Estado Neoliberal (HARVEY, 1990).

Com o Estado Neoliberal abriam-se os caminhos para a intervenção do mercado na economia, promovendo a total liberdade do mercado e das relações capitalistas. No lastro da política econômica neoliberal sucederam-se as marcas indeléveis do pós-fordismo ilustradas pelas privatizações de empresas estatais, pelas anulações gradativas dos benefícios sociais, pela adoção da flexibilidade na produção, pela desregulamentação e liberalização do mercado financeiro, entre outras (CASTELLS, 2000).

Essa nova caracterização das relações políticas e econômicas da sociedade capitalista resultaria numa refuncionalização do Estado, ocorre uma retração no papel do Estado e sua

participação na economia passa a ser mais indireta do que direta (FONSECA, 2005). Todavia, o quadro pós-fordista neoliberal, sobre o qual se desenha novas formas de atuação do Estado, não exclui totalmente o papel estatal na economia. Harvey (2005) argumenta que o Estado ainda desempenha papel importante, atuando no "provimento de 'bens públicos' e infraestruturas sociais e físicas; pré-requisitos necessários para a produção e troca capitalista, mas os quais nenhum capitalista individual acharia possível prover com lucro" (HARVEY, 2005, p. 85).

No contexto do Brasil, até a década de 1930 o Estado brasileiro pouco ou nada tinha de intervencionista, a não ser por motivos protecionistas. Com a revolução de 1930 começa a fase intervencionista do Estado brasileiro que promoveu o desenvolvimento econômico através da industrialização do país (FONSECA, 2005). O Estado brasileiro atuou incisivamente na economia, impulsionando a indústria de base e criando infraestrutura para possibilitar melhores condições de expansão industrial. A indústria se constituía no veículo de transformação dos países periféricos, ainda fortemente vinculados à economia agro-exportadora.

A partir da revolução de 1930 o Estado brasileiro passa a ter uma orientação intervencionista e/ou desenvolvimentista, exercendo um papel ativo na formulação de políticas econômicas, desenhadas de forma a viabilizar o capitalismo industrial e financeiro (LOW-BEER, 2002). Nos anos 1980 tem-se início um período de definições econômicas, sociais e políticas, que resultaria em mudanças que apontariam em direção a um Estado com características neoliberais (anos 1990).

> A ideologia do desenvolvimentismo dos anos 30 e 40, prolongou-se pelos anos 50 com a incorporação e reforço do corpo burocrático de Estado que iria comandar a industrialização brasileira até a década de 80. A atuação estatal caracterizava-se pela linha do esforço conjugado: planejamento/investimento (conhecido como *ideologia cepalina* – professada pela CEPAL – Comissão Econômica da América Latina - cujo paradigma era o desenvolvimento baseado na industrialização acelerada, tendo o Estado como maestro desse processo), que se constituiu na marca principal do Estado "promotor" do desenvolvimento (LOW-BEER, 2002, p.77).

Nesse contexto, o dinamismo da economia brasileira passou a estar associado à industrialização. No entanto, à medida que o país se industrializava, aumentava sua dependência econômica em face da tecnologia e da quantidade de capital estrangeiro. Outra consequência foi o adensamento das desigualdades regionais no território brasileiro, pois a industrialização significou uma concentração de capital e atividades produtivas na região Sudeste, onde até então já estava implantado o maior parque industrial do país (SCHIFFER, 2004). No contexto

de desigualdades regionais foram criadas agências de fomento ao desenvolvimento regional como o Banco do Nordeste do Brasil, criado em 1953; e a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), criada em 1959.

Ressalta-se que no Brasil o Estado do bem-estar não se desenvolveu aos moldes dos países centrais. As políticas públicas no Brasil estavam voltadas sobretudo para a promoção do desenvolvimento econômico, enquanto as demandas sociais de saúde, educação, segurança etc. ficaram em segundo plano (FONSECA, 2005). O modelo de intervenção adotado pelo Estado brasileiro era o de investimento maciço nos setores de infraestrutura (energia, transporte, comunicação etc.) para garantir condições de reprodução do capital.

Low-Beer (2002) expõe que a economia industrial brasileira baseou-se na intervenção pública destinada a propiciar uma ação integrada do capital estatal associado a capitais privados, ora nacionais, ora estrangeiros. Nesse sentido, ocorriam periodicamente dois movimentos alternados: ora de crescimento econômico, ora crise e de endividamento (interno e externo).

O chegar dos anos 1980 assinalou o esgotamento do padrão de intervenção do Estado brasileiro. O crescente endividamento interno e externo, junto ao esgotamento dos fluxos de capital do exterior e o progressivo esgotamento da capacidade de financiamento do Estado contribuíram para impor restrições aos serviços públicos e infraestrutura (DEÁK, 2004). No plano político, os anos 1980 representaram o encerramento do regime militar dando início o período de transição e abertura gradual para o regime democrático. A crise dos anos 1980 traz consigo a discussão sobre novos modelos de atuação estatal e sua relação com o mercado.

No início dos anos 1990 surgiram os primeiros sinais das transformações para um Estado neoliberal. Entretanto, Fonseca (2005) expõe que na América Latina, consequentemente no Brasil, o Estado neoliberal foi imposto por instituições internacionais por meio da negociação da divida externa, provocando a fragilidade dos Estados nacionais. A reforma liberal nos países latino-americanos, segundo Fiori (2001, p. 66),

> [...] desregulou seus mercados e abriu suas fronteiras econômicas, submetendo moedas e economias às decisões dos países centrais e dos grandes agentes financeiros globais. Em consequência, seus Estados perderam o poder de definir os próprios objetivos nacionais, e suas políticas passaram a ser administradas ou controladas direta ou indiretamente pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Tesouro do governo norte-americano.

Neste novo cenário, durante a década de 1990, o governo foi gradativamente, dentro da ótica neoliberal, introduzindo reformas estruturais como a privatização de empresas

estatais, abertura comercial, reforma administrativa etc. Com a introdução do neoliberalismo no Estado brasileiro a tendência seria a de redução do papel do Estado como interventor contraposto ao reforço nas atribuições de regulação. Entretanto, Deák (2004) argumenta que essa nova concepção de Estado não exclui por total o caráter intervencionista estatal brasileiro. Observa-se um Estado interventor, buscando aferir infraestrutura e insumos necessários para reprodução do capital.

Transferindo essa discussão para o âmbito do desenvolvimento da atividade turística no Brasil, é o Estado, através de políticas publicas de turismo, que tem dado a contrapartida para o desenvolvimento do turismo no país. A idealização, o desenvolvimento e financiamento do turismo no país são resultados das ações do Estado, o que será discutido nos subcapítulos seguintes, começando com a discussão sobre a noção de política pública a seguir.

2.3. Política Pública

O estudo das políticas públicas é alvo de diversas áreas afins e de vários modelos analíticos. Apesar desse universo de interesses e modelos, Souza (2006) coloca que as políticas devem ser estudadas dentro dos pressupostos do governo, descrito na contextualização geral do Estado, subordinado pelas relações de poder.

Souza (2006) explana que os estudos sobre política pública possuem tradições distintas. Os estudos europeus das políticas públicas nascem da realização de análises sobre o Estado, seu papel e as ações do governo. Porém, é nos EUA que a disciplina acadêmica "política pública" é criada, isoladamente dos estudos sobre o Estado e mais concentrada na análise da produção do governo.

> [...] na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo –, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006, p. 22).

Quando se fala em política pública, remete-se à atuação do Estado a fim de suprir as demandas da sociedade (BOBBIO, 1999). Não existe uma única nem melhor definição sobre o que seja política pública, pois toda definição de conceito é sempre carregada de ideologia e exprime, portanto, alguma forma particular de se ver o objeto a ser conceituado por parte daqueles que criam essas definições. Entretanto, Souza (2006, p. 25) argumenta que

> [...] as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

Entre as inúmeras definições de política pública, escolhemos trabalhar com aquela definida por Thomas R. Dye, que sintetiza a definição de política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer:

> O que o governo escolhe fazer ou não fazer. Governos fazem muitas coisas. Eles regulam conflitos no interior da sociedade, eles organizam sociedade para entrar em conflitos com outras sociedades; eles distribuem grande variedade de recompensas simbólicas e serviços materiais para membros da sociedade, extraem dinheiro da sociedade, mais frequentemente sob a forma de taxas. Então, políticas públicas podem regular comportamentos, organizar burocracias, distribuir benefícios, ou extrair taxas – ou todas essas coisas de uma só vez (DYE, 2008, p. 1) [tradução livre nossa].

Heidemann (2006) explana que a definição de política pública proferida por Dye caracteriza-se por uma definição de ordem descritiva, remetendo ao que se pode observar na prática. Nesse sentido, Dye inclui a inação como política, a ausência de ações em relação a uma questão. A decisão de não planejar ou nada fazer em relação a um problema também pode ser considerada um elemento da política pública. Em outras palavras, pode-se entender a política pública como o posicionamento assumido pelo governo diante de um problema, ainda que esse posicionamento seja de omissão.

Analisando o Estado moderno numa perspectiva sistêmica, Bobbio (1999) observa que a relação entre o conjunto das instituições políticas e o sistema social no seu todo é representada como uma relação demanda-resposta. A demanda, nesse caso, é representada pela própria sociedade e a resposta é a política pública. Fonseca (2005) observa que como as demandas são muitas e o poder do Estado é limitado para atender todas elas, faz-se necessário estabelecer prioridades. Tais prioridades são definidas em cada governo, segundo os grupos que compõem a coalizão de forças que têm maior influência junto ao poder do Estado.

Segundo Souza (2006), distintas vertentes teóricas descrevem o grau de liberdade do Estado ao tomar suas decisões e priorizar certas áreas de atuação através das suas políticas. Algumas dessas visões argumentam que o Estado funciona a serviço de interesses de grupos de pressão da sociedade, enquanto outras teorias afirmam que ele serve aos grupos específicos que estão no poder, isto é, ao próprio governo. A autora defende uma autonomia relativa do Estado, ou seja, que ele possui uma margem considerável de liberdade de decisão e de ação, independentemente das pressões e dos interesses daqueles que a ele estão relacionados, ainda que se admita haver as influências.

> Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa "autonomia" e o desenvolvimento dessas "capacidades" dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país (SOUZA, 2006, p. 27).

Entretanto, tal grau de autonomia é limitado pela dinâmica nas relações de poder no âmbito do Estado. Nesse sentido, a priorização de certas políticas públicas em detrimento de outras ou a descontinuidade de uma determinada política, seria o resultado do jogo de forças que se estabelecem na esfera das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes e demais organizações da sociedade.

Segundo Estevam (2010), essa discussão aflora com mais intensidade a cada troca de governo. Pois a mudança no comando político suscita dúvidas sobre se haverá ou não a

continuidade das políticas anteriormente desenvolvidas. Sobre essa incerteza, Alvim (2002) argumenta que um dos grandes problemas é que não existem mecanismos legais para garantir a continuidade de uma determinada política pública, mesmo sendo ela eficiente:

> Ao governo eleito, seja ou não oposicionista, não se pode impor sequer o cumprimento das promessas de campanha; muito menos, portanto, que ele mantenha determinadas atividades estruturais e/ou funcionais previamente instaladas e consideradas eficientes [...]. (ALVIM, 2002, p.16)

Em casos de governos de oposição o viés político-partidário quase sempre se sobressai, mesmo que isso implique prejuízos à sociedade. Estevam (2010, p.4) expõe que os reflexos da descontinuidade administrativa ocorrem em diversos graus, "desde a perda de prioridade na agenda de novos gestores até a mudança de nomes, objetivos ou estratégias ou a interrupção total de políticas, quase sempre em função de critérios políticos."

Heidemann (2006) expõe que mais recentemente surgiram referências a "políticas de Estado" em lugar de políticas públicas ou governamentais. Essas políticas teriam caráter particularmente estável e inflexível e obrigariam todos os governos de um Estado em particular a implementá-las, independentemente dos mandatos. Contudo, o autor explica que na prática a noção de políticas de Estado difere pouco da política pública, pois se limita aos valores consagrados na Constituição. Uma vez que governos democráticos não disputam princípios constitucionais, que se presumem universais; simplesmente, cumprem-nos.

Souza (2006) argumenta que a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Na mesma perspectiva, Höfling (2001) diz que a prática das políticas públicas é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas voltados para setores específicos da sociedade.

De acordo com Heidemann (2006), o ciclo das políticas públicas compreende pelo menos quatro etapas: a primeira refere-se às decisões políticas tomadas para resolver problemas sociais previamente estudados. Depois de formuladas, as políticas decididas precisam ser implementadas, pois sem ações elas não passam de boas intenções. Numa terceira etapa, procura-se verificar se as partes interessadas numa política foram satisfeitas em suas demandas. E, enfim, as políticas devem ser avaliadas, com vistas a sua continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou, simplesmente descontinuidade.

2.4. Política pública de turismo: O Estado em ação

Durante nos últimos 30 anos, o turismo vem crescendo rapidamente e de forma constante em termos de renda que gera e número de pessoas que viajam no exterior. De acordo com a Organização Mundial do Turismo (2009), em 2008 houve mais de 922 milhões de desembarques turísticos internacionais, com um crescimento de 1,9% em relação a 2007. As receitas do turismo internacional aumentaram para 944 bilhões de dólares americanos em 2008, correspondendo a um aumento em termos reais de 1,8%.

O reconhecimento do importante papel que o turismo pode desempenhar na geração de divisas faz com que o turismo passe a ocupar lugar de destaque nas políticas econômicas de muitos países, em especial aqueles países considerados emergentes, periféricos ou em desenvolvimento.

> Para muitos dos países mais pobres do mundo, o turismo se tornou um grande trunfo para o processo de desenvolvimento. Embora o desenvolvimento seja um conceito com vários significados, para a maioria dos países ele é visto como sendo essencialmente uma medida para o progresso econômico (LICKORISH; JENKINS, 2000, p. 271).

Paralelamente ao fato de que o turismo pode colaborar com o país, este precisa fomentá-lo. A participação do poder público no desenvolvimento do turismo é diferente nos diversos países, podendo existir uma maior ou menor intervenção no desenvolvimento da atividade. Observamos que a função e o modo de atuação do Estado têm mudado de acordo com evolução do capitalismo, hoje vivemos num período caracterizado pela liberdade de mercado e pelo Estado mínimo, ou seja, menos intervencionista. Dentro dessa perspectiva, Hall (2001) explica que a tendência do papel do Estado seria atualmente menos o de investidor e mais o de articulador do turismo.

Todavia, inserida na lógica do capitalismo contemporâneo a atividade turística possibilita a geração de fluxos de capitais. Nesse sentido, como o papel do Estado é viabilizar o pleno funcionamento da economia, percebe-se que a intervenção do Estado favorece a atuação do mercado, o que não significa ausência do Estado. Wilkinson (1997) argumenta que o grau de envolvimento do poder público no turismo reflete a importância da atividade em termos econômicos. Para Wilkinson (1997), o interesse no desenvolvimento adequado do turismo com a maximização de seus benefícios exige por parte do Estado uma forte participação no estímulo e regulamentação do setor turístico como um todo.

Sobre o papel do Estado no turismo, Hall (2001) expõe que as falhas e imperfeições do mercado ainda justificam e dão fundamentos lógicos para a atuação mais ativa do Estado na gestão e no funcionamento dos sistemas turísticos. Na mesma perspectiva, sobre a importância da intervenção pública na economia e consequentemente no turismo, Fayos-Sola (1996, p. 410) comenta:

> As principais razões da intervenção pública na economia: para corrigir imperfeições do mercado (efeitos externos, entre outros) e fornecer bens públicos, são perfeitamente aplicáveis à atividade turística. Seria difícil encontrar um setor de tamanha magnitude, onde os efeitos externos desempenham um papel tão importante, ou quando o fornecimento de categorias específicas de informações ou infraestruturas urbanas ou de comunicação têm uma natureza tão crucial [tradução livre nossa].

Fica evidente que mesmo nessa atualidade que é caracterizada por uma participação cada vez menor do Estado no âmbito do funcionamento da economia, deixando-a à mercê das forças de mercado, o Estado possui um importante papel no desenvolvimento e funcionamento do turismo. Pois o mercado não substitui o Estado, ele é complemento. Sem o Estado, o mercado não consegue funcionar. Nessa perspectiva, discutindo o papel do poder público no turismo Fratucci, (2008, p. 87) coloca que a:

> [...] ação do agente público no turismo pode ocorrer de maneira bastante diferenciada nos diversos níveis de governo. Desde o nível nacional até o nível local, a importância da sua atuação vem se revelando fundamental e sendo solicitada até mesmo pelo próprio agente produtivo, o mercado.

Dado a sua característica de consumidora e transformadora do espaço, o turismo necessita da intervenção estatal. Segundo Becker (1996), só o Estado tem poderes para estabelecer as regras do jogo; disciplinar o uso do solo; prevenir e controlar problemas territoriais oriundos da atividade turística, como desigualdades socioespaciais, especulação imobiliária, além de outros impactos espaciais causados pela atividade turística.

Hall (2001) argumenta que a iniciativa privada raramente está interessada em necessidades sociais e ambientais em longo prazo quando comparadas ao lucro de curto prazo que podem obter, fato esse que obrigaria o poder público a interferir para corrigir impactos do turismo. Todavia, da mesma forma os governos também têm interesse em benefícios de curto prazo. Nesse sentido, Lickorish e Jenkins (2000) colocam que os impactos da atividade turística fazem parte de mais uma das responsabilidades do Estado, por considerar ser este o único agente capaz de realizar ações remediadoras.

Continuando o argumento sobre a intervenção do poder público no turismo, Hall (2001) propõe que ela pode ser direcionada para: a) buscar a melhoria da sua competitividade econômica; b) corrigir e organizar os direitos de propriedade da terra; c) permitir uma visão integral do setor que observe e incorpore as suas externalidades; d) reduzir custos e incertezas; e) apoiar projetos com elevados custos de capital e que envolvam novas tecnologias; f) educar e informar.

Vimos em tópico anterior que a forma de atuação do Estado junto à sociedade dar-se através das políticas públicas. Nesse sentido, a intervenção do Estado no turismo dar-se-ia, então, a partir de políticas públicas de turismo. Hall (2001), a partir da concepção de política pública proferida por Thomas Dye, argumenta que a política pública para o turismo está relacionada a todas as decisões dos governos com relação ao setor, seja mediante ações ou a falta destas. Beni (2001) argumenta que o desenvolvimento do turismo de forma adequada ou não vai depender diretamente das políticas públicas elaboradas pelo Estado. Segundo o autor, a política de turismo constitui a:

> [...] espinha dorsal do "formular" (planejamento), do "pensar" (plano), do "fazer" (projetos, programas), do "executar" (preservação, conservação, utilização e ressignificação dos patrimônios natural e cultural e sua sustentabilidade), do "reprogramar" (estratégia) e do "fomentar" (investimentos e vendas) o desenvolvimento turístico de um País ou de uma região e seus produtos finais (BENI, 2001, p.77).

Na definição concebida por Beni (2001), o autor procura evidenciar o grande número de variáveis que envolvem a concepção de uma política de turismo, pois diz respeito ao funcionamento dos ambientes econômico, físico, social-cultural e político, que se relacionam entre si num processo de ação e reação. Para Goeldner *et al.* (2002, p. 294), política de turismo seria:

> Um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, diretivas, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que fornece uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação.

Na definição acima, o autor busca evidenciar o caráter normativo da política de turismo, a posicionando como fonte de tomada decisões e base de funcionamento da atividade turística. Em concepção similar, Cruz (2002, p. 45) coloca que a política publica de turismo configurar-se-ia como "um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou

dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território". De um modo geral, observa-se nas várias concepções acima mencionadas que política pública de turismo atua como protagonista no planejamento, desenvolvimento, fomento, estruturação e gestão da atividade turística.

É através das políticas públicas de turismo que se materializa a ação do Estado na atividade turística. Nesse contexto, as políticas públicas de turismo orientam a condução do setor e regulam as ações a serem executadas relativas à organização e ao desenvolvimento do turismo em um dado território (CRUZ, 2005). Conforme Cruz (2002, p. 9), cabe à política pública de turismo o estabelecimento de "metas que orientem o desenvolvimento socioespacial da atividade, tanto no que tange à esfera pública como no que se refere à iniciativa privada. Na ausência da política pública, o turismo se dá à revelia, ou seja, ao sabor de iniciativas e interesses particulares".

As políticas públicas para o turismo podem ser concebidas em âmbito federal, estadual e municipal, dependendo da organização de Estado, e sua elaboração envolve um grande número de variáveis. Embora seja papel do poder público elaborar as políticas de turismo, suas ações não se apresentam desprovidas de ideologias e interesses. Nesse sentido, o processo de elaboração e concepção de políticas de turismo está sujeito à interferência do jogo de forças e interesses do atores que participam do processo decisório (HALL, 2001).

Hall (2001) argumenta que as políticas de turismo estão relacionadas aos valores culturais e ideológicos, ao ambiente político e às estruturas institucionais, e refletem as tendências e preocupações do momento de sua elaboração. Nesse sentido, é possível observar o processo de evolução das políticas de turismo no mundo nos últimos sessenta anos, analisando-as no contexto da própria evolução das tendências econômicas.

Solha (2006), a partir da leitura de Hall (2001), interpreta três importantes fases da política de turismo no mundo: a) **1950-1970:** verifica-se a expansão do turismo de massa, eram comuns as políticas de fomento, que tinham como principal intuito o aumento do fluxo de visitantes; b) **1970-1985:** as políticas começavam a focar o turismo como agente de desenvolvimento, havendo um crescente envolvimento governamental no fornecimento de infraestrutura; c) **1985-atual:** observa-se, ao mesmo tempo, maior preocupação com as questões ambientais e um grande aumento da competitividade, estimulando um posicionamento responsável do setor, no qual o Estado diminui sua interferência e procura assumir um papel de coordenação e estruturação da atividade.

Nos países centrais a política de turismo acompanhou as fases acima descritas. Todavia, no Brasil a evolução da política de turismo não se deu paralelamente às ocorridas

nos países centrais. No Brasil a história política do turismo, seguiu, inicialmente, as transformações sociais e econômicas vivenciadas no país. A seguir será apresentada a discussão a respeito dessa evolução.

2.4.1 Política Pública de Turismo no Brasil

Cruz (2002), numa reconstituição histórica da política de turismo no Brasil desde o início do século XX, estabelece três fases distintas[8]: a primeira vai de 1938 a 1966, a segunda, de 1966 e 1991, e a terceira, posterior a 1991. A primeira fase, que a autora denomina de "pré-história jurídico institucional das políticas nacionais de turismo", correspondente a ações restritas à normatização do funcionamento de agências de viagens e à emissão de vistos consulares. Nesse período, o turismo não expressava importância perante os outros setores da economia. O turismo ocupava um papel de coadjuvante, não ocupando um lugar de importância na administração pública federal, estando vinculado ao longo do tempo a diversos ministérios, como indústria, comércio, trabalho e até mesmo educação.

A partir de 1966 o governo brasileiro começa a dispensar maior atenção para esse setor da economia. Segundo Cruz (2002), a primeira Política Nacional de Turismo foi instituída em 1966 pelo decreto-lei nº 55. Com esse decreto foram criados o Conselho Nacional de Turismo (CNTur), de caráter normativo, com função de coordenar e formular uma política nacional para o turismo; e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), órgão executor da política nacional de turismo. Cruz (2006) expõe que com o decreto-lei o governo federal passa a reconhecer institucionalmente o turismo, organizando a gestão do turismo em escala federal.

A partir 1966 até 1991, através da criação de organismos oficiais e da idéia de uma Política Nacional de Turismo, cuja ênfase estava na ampliação e melhoria da infraestrutura hoteleira nacional, tem-se o início concreto da estruturação e desenvolvimento do setor turístico nacional (CRUZ, 2002). Durante esse período o governo federal empreendeu diversas ações para estimular o desenvolvimento turístico. Surgem os fundos de fomento direto e indireto da atividade turística. Em 1971 foi instituído o Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), no contexto do Plano de Metas e Bases, que buscava financiar empreendimentos, obras e serviços de finalidades ou interesse turístico. Indiretamente, o

[8] Não pretendemos fazer aqui uma exposição detalhada da história política do turismo no Brasil, mas sim um relato dos principais marcos. Para detalhamento completo ver Cruz (2002) (2005)

turismo contou com a criação, em 1974, do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) e do Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM).

Cruz (2002) expõe que durante esse período as políticas nacionais de turismo privilegiaram a hotelaria em detrimento de outros equipamentos infraestruturais, sobretudo na Região Nordeste durante a década de 1980, não se articulando com outras políticas setoriais, principalmente as políticas urbanas. Segundo a autora (2002, p. 67):

> Ao canalizar grande parte dos recursos alocados para o turismo para a implantação de um parque hoteleiro no país, em detrimento de outros equipamentos de infraestrutura, o poder público federal, em sucessivas gestões, limita a atividade turística no país à hospedagem, quando, na verdade, o fazer turístico envolve lazer, deslocamento, alimentação, segurança, etc.

Nesse sentido, o poder público ignorou o complexo conjunto de relações em que a atividade está inserida. Conseqüentemente observaram-se grandes empreendimentos turísticos sendo implantados em áreas com deficiência em infraestrutura urbana básica, aeroportuária, rodoviária etc. Segundo Cruz (2005), essa deficiência infraestrutural só veio ser reconhecida pelo governo federal no início dos anos 1990. De acordo com a autora (2005, p. 346), o governo federal passa a reconhecer que essas deficiências "[...] interferem diretamente no desempenho do território, principalmente quando se considera que a competição entre destinos se dá hoje em escala planetária".

No período compreendido entre 1966 até o final dos anos 1980 muitos foram os decretos-leis que só ampliaram a intervenção do Estado no turismo. O Estado se fez presente na estruturação, regulamentação e desenvolvimento; além de atuar como financiador e empreendedor do setor turístico nacional. Nesse período, numa conjuntura de ditadura militar, a gestão do turismo era centralizadora e o Estado exercia um domínio rígido sobre o setor.

No contexto de pós-ditadura e início de inserção do país no neoliberalismo pelo governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), tem início a terceira fase das políticas de turismo no Brasil com a instituição da lei 8.181/91, que extinguiu o CNTur e reestruturou a EMBRATUR, que passou a acumular a função de "formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo" (CRUZ, 2002, p. 57). No ano seguinte foi instituído o decreto-lei 448/92, que revogou a Política Nacional de Turismo de 1966 e instituiu diretrizes para uma nova política. A nova Política Nacional de Turismo se espelhava no ideal neoliberal e pautava-se na modernização do território do país, posicionando o turismo como fonte de renda nacional e redutor das desigualdades regionais (CRUZ, 2002). Segundo Bursztyn (2003, p. 11)

> [...] as políticas públicas desenvolvidas sob a égide do ideário neoliberal tendem a priorizar a formação de produtos turísticos voltados para o grande mercado, forçando a adequação das condições locais no sentido de alcançar uma maior eficiência em seus serviços e, consequentemente, gerar o maior lucro possível.

Nesse sentido, a nova Política Nacional de Turismo indica uma preocupação com a melhoria do produto turístico brasileiro, buscando modernizar o território para uma efetiva exploração do uso turístico. Naquele momento, sob a égide do modelo neoliberal em ascensão no país, no qual o Estado teria participação reduzida na economia, o poder público atribuía grande parte do investimento no setor à iniciativa privada, a fim de obter uma maior eficiência no seu desenvolvimento. Entretanto, Becker (1996) argumenta que no Brasil o modelo neoliberal não vingou em sua plenitude e o Estado continuou a atuar como principal financiador e empreendedor da atividade.

Devido à instabilidade política causada pelo *impeachment* do então Presidente Fernando Collor de Mello, a Política Nacional de Turismo só veio ser efetivamente implantada em 1996, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Nesse período foi criado o Ministério dos Esportes e do Turismo, ao qual a EMBRATUR passou a ser subordinada. Em 1996, com base no Decreto-Lei n.º 448/92, é concebido o documento "Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas – 1996/1999" (PNT 1996/1999), que segundo Cruz (2002, p. 62) "é o mais completo e detalhado documento oficial na história das políticas federais para atividade a tratar do setor turismo".

Segundo Cruz (2002), o PNT 1996/1999 objetivava ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre o governo e a iniciativa privada; a implantação de infraestrutura básica e infraestrutura turística adequada às potencialidades regionais; qualificação dos recursos humanos envolvidos no setor e a descentralização da gestão turística (municipalização do turismo).

Para colocar em prática a PNT 1996/1999, o governo federal utilizou diferentes programas, com destaque para o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE)[9], Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), Programa Nacional de Ecoturismo, Programa de Formação Profissional no Setor Turístico e o Plano

[9] Caracteriza-se basicamente como um programa de infraestrutura urbana. Foi criado no governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e começa a ser implantado no governo Itamar Franco (1992-1995), mas só deslancha no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) (RODRIGUES, 1996).

Anual de Publicidade e Promoção. Solha (2004) destaca que a implantação dos programas propostos pela PNT 1996/1999 prosseguiu até 2002[10].

Na seqüência, com os dois sucessivos mandatos do Presidente Lula (2003-2007; 2007-2011), foram introduzidas novas mudanças no setor do turismo, sobretudo na forma como o poder público pretendia organizar o setor nessa nova gestão. Em 2003, através da medida provisória nº 103, de 1 de janeiro, foi criado o Ministério do Turismo (MTur). Cruz (2005) coloca que criação de um órgão federal exclusivo do setor demonstra a importância que o setor alcançou no país. Com a instituição do MTur a função da EMBRATUR foi direcionada à promoção, divulgação e ao apoio da comercialização dos produtos e serviços turísticos brasileiros no exterior. Todas as demais competências relativas ao setor ficaram a cargo do novo ministério.

Em abril de 2003 o governo federal divulgou o Plano Nacional de Turismo 2003/2006 (PNT 2003/2006). O PNT 2003/2007 foi estruturado a partir do diagnóstico da situação do turismo no país e propunha diretrizes, metas e macroprogramas. Foram definidos sete macroprogramas: gestão de relações institucionais, fomento, infraestrutura, estruturação e diversificação da oferta turística, promoção e apoio à comercialização, informações turísticas (BRASIL, 2003). O PNT 2003/2006 deu continuidade à gestão descentralizada do turismo, todavia, o foco passou do município para a escala da região, que no novo governo se manifesta no Programa de Regionalização do Turismo (PRT).

Em 2007 é concebido PNT 2007/2010 que visava dar continuidade e estender as ações do plano anterior. O plano foi estruturado seguindo o modelo do PNT 2003/2007, a partir de um diagnóstico do turismo no país. Com relação aos objetivos, são basicamente os mesmos: estruturar os destinos e desenvolver a qualidade e competitividade do produto brasileiro, promover o turismo como fator de inclusão social, garantir uma gestão descentralizada, apoiar a melhoria da oferta turística, qualificar os recursos humanos, criar um sistema de avaliação e monitoramento dos impactos da atividade, estratégias de integração regional (BRASIL, 2007).

Observa-se que desde 1966 o governo federal passou a demonstrar um interesse mais efetivo pelo turismo, propondo e desenvolvendo uma série de políticas e programas. Cruz (2005), analisando o histórico do desenvolvimento das políticas para o turismo no Brasil, identifica dois paradigmas estruturantes, a constar no Quadro 03, cujas orientações são

[10] Devido ao "sucesso" do PRODETUR/NE, o programa teve sua inclusão nos Planos Nacionais de Turismo 2003-2007 e 2007-2010, concebidos pelo Governo Lula. Foram desenvolvidos o PRODETUR Amazônia, PRODETUR/Centro-Oeste, PRODETUR/Sul e o PRODETUR Nacional.

reflexos, como não poderia deixar de ser, dos contextos sociais, históricos, políticos e econômicos de que fazem parte.

Quadro 03. Políticas públicas de turismo no Brasil: Velhos e novos paradigmas

	Passado (até final dos anos 80)	**Presente**
Infraestrutura	Criação de facilidades para a implementação de infraestruturas turísticas	Implementação/melhoria de infraestrutura básica e de transporte
Desenvolvimento econômico	Geração de riqueza (desenvolvimento econômico a qualquer preço)	Geração de emprego e renda/desenvolvimento sustentável
Gestão	Centralização	Descentralização/gestão participativa
Escala	Nacional – regional	Regional- local
Mercado	Estado regulado/interventor	Liberalização/desregulamentação
Natureza	Objeto de atração	Objeto de atração e proteção
Espaço/Território	Palco de ações deliberadas	Receptáculo de ações planejadas

FONTE: CRUZ (2005)

Observa-se que ao longo de toda evolução da política de turismo no Brasil o poder público sempre teve um caráter intervencionista no processo de desenvolvimento da atividade. Nesse contexto, verifica-se que mesmo entrando na ideologia neoliberal o poder público atua como principal agente para o desenvolvimento da atividade turística. Além disso, tal postura faz com que o próprio Estado articule interesses contrários aos princípios do neoliberalismo, o que vem a reforçar o papel do Estado no pleno funcionamento da economia. Posto isso, Fratucci (2008) explana que os discursos neoliberais pregam o afastamento do Estado, mas a prática mostra que os agentes do mercado se articulam e pressionam o Estado para que esse invista no fornecimento de toda a infraestrutura necessária e financie seus investimentos de maneira que lhes seja vantajosa.

2.4.2 Política de Turismo no Nordeste

Segundo Barreto (1996) e Cruz (2002), o marco inicial do fomento à atividade turística no Nordeste deu-se por meio dos incentivos federais concedidos pelo Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR)[11], criado em 1974, que possibilitou a obtenção de recursos para investimento na região. Cruz (2002, p.72) expõe que "o FINOR constituiu o mais importante mecanismo de fomento à criação da infraestrutura produtiva industrial e turística do Nordeste.

Rodrigues (1996) argumenta que houve uma importante valorização do turismo na região no final da década de 1970. A atividade turística passou a ser vista como possibilidade de redenção econômica, saída para o emblemático entrave no desenvolvimento da região. A exploração da atividade turística da Região Nordeste tem como base seu potencial natural, sob a égide do turismo de sol e mar (RODRIGUES, 1996). A paisagem natural torna-se o principal elemento na seleção dos territórios destinados ao desenvolvimento da atividade turística na região.

Apesar de possuir imenso potencial turístico, o Nordeste apresentava entraves ao seu desenvolvimento devido à deficiência na infraestrutura turística da região. Nesse contexto, foram desenvolvidas políticas públicas para viabilizar o desenvolvimento de uma infraestrutura turística no litoral nordestino. Segundo Cruz (2002), nenhuma outra macrorregião brasileira empreendeu, ao longo da história das políticas públicas de turismo no país, ações políticas tão contundentes como as constatadas no Nordeste.

Benevides (1998) argumenta que o efetivo desenvolvimento do turismo no Nordeste se deu quando o "milagre econômico brasileiro" já entrava em crise, nos anos 1980. Com acirramento da crise econômica interna, houve retração nos estímulos governamentais ao setor de turismo no país, com exceção do Nordeste, onde continuaram a haver investimentos, principalmente devido ao FINOR. Segundo Cruz (2002), duas políticas voltadas para o turismo se destacam na região nas últimas três décadas que mudaram de sobremaneira o território nordestino: A Política de Megaprojetos turísticos[12] e o PRODETUR/NE.

De acordo com Cruz (2002), ao final da década de 1970 os poderes públicos estaduais deliberaram um conjunto de ações junto ao governo federal com o objetivo comum de

[11] O FINOR era gerido pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A (BNB), sob a supervisão da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

[12] Política de Megaprojetos Turísticos é uma denominação usada por Cruz (2002). A autora desenvolveu essa denominação devido ao objetivo comum de cinco dos nove estados nordestinos de desenvolver o turismo em seus respectivos territórios por meio de implantação de megaempreendimentos turísticos.

desenvolver o turismo na Região Nordeste por meio de megaprojetos turísticos, inspirados no modelo de megaempreendimento turístico implementado em Cancún, México. Cruz (2002) apreende como megaprojeto turístico a tentativa de criação de grandes centros turísticos através da urbanização para o turismo de localidades pouco ou nada urbanizadas.

As características principais dos megaprojetos são a grande participação do poder público como idealizador, empreendedor e financiador de tais projetos, assim como a priorização da infraestrutura hoteleira ante outros equipamentos infraestruturais turísticos. A ênfase em infraestrutura hoteleira é reflexo da política de turismo do país naquele momento, que privilegiava a hotelaria em detrimento de outros equipamentos infraestruturais. Cruz (2002, p.79) argumenta que "a infraestrutura gerada por esses megaprojetos é territorialmente concentrada e obedece a um padrão internacional de urbanização turística.

Cruz (2002) expõe que a opção por parte de alguns estados nordestinos pela implantação de um megaprojeto turístico foi condicionada por diversos fatores: a existência de demanda potencial e, ao mesmo tempo, a deficiência infraestrutural turística dos estados e/ou trechos de costa desses estados eleitos para implantação desses projetos; assim como a capacidade de articulação política do poder público estadual para captação de recursos para viabilização dos empreendimentos.

Durante a década de 1980 os megaprojetos começaram a ser implantados pelos governos de cinco dos nove estados nordestinos, com o apoio da SUDENE para a obtenção de linhas de financiamento federais (RODRIGUES, 1996). O primeiro megaprojeto turístico nordestino concebido foi o Projeto Parque das Dunas-Via Costeira (Rio Grande do Norte), ao qual se seguiram o Projeto Costa do Sol (Paraíba), o Projeto Costa Dourada (Pernambuco e Alagoas) e o Projeto Linha Verde (Bahia).

Na década seguinte à implantação dos megaprojetos teve início outra política de grande notoriedade para a atividade turística da região: O Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste, o PRODETUR/NE. O programa foi gestado por iniciativa conjunta da SUDENE e da EMBRATUR durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), paralelamente às reformas econômicas e do setor turístico iniciadas em seu governo. O PRODETUR/NE foi reflexo da adoção do modelo neoliberal no país e tinha como objetivo de melhorar a oferta de infraestrutura básica e de serviços públicos de áreas com potencialidade para crescimento do turismo (CRUZ, 2002).

Rodrigues (1996) argumenta que no início dos anos 1990 o país vivia uma grave crise financeira. Segundo a autora, as experiências de outros países subordinados ao Fundo Monetário Internacional (FMI) apontavam o turismo como uma possível saída para a crise

econômica. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD) não só aprovavam como financiavam projetos direcionados para essa atividade. O PRODETUR/NE é concebido nesse período.

O PRODETUR/NE foi instituído pela Portaria nº 01 de 29/11/91 e teve início com a assinatura do contrato 841-OC/BR, acordo esse assinado entre o Banco do Nordeste (BNB) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em dezembro de 1994 (BNB, 2004). Constitui-se de um programa de crédito para os estados nordestinos financiado pelo BID e que tem no BNB seu Órgão Executor. Seu objetivo geral é dotar a região de infraestrutura básica e de acesso em espaços considerados potenciais ao desenvolvimento da atividade turística[13] . Conforme Beni (2006, p. 27), o PRODETUR/ NE é um programa no qual:

> O governo interviu na região através de ações de ordenamento e de alavancagem do processo de desenvolvimento turístico no território, notadamente com a implantação de infraestrutura básica (transporte, saneamento, energia), instalação de equipamentos urbanos e oferta de serviços públicos em espaços considerados com vocação e definição para a expansão turística.

O programa foi estruturado para ser desenvolvido em duas etapas: o PRODETUR/NE I e o PRODETUR/NE II. Em sua primeira fase foram realizados investimentos da ordem de US$ 670 milhões, dos quais US$ 400 milhões (60%) referentes às parcelas do financiamento (BID) e US$ 270 milhões (40%) referentes à contrapartida dos estados envolvidos (BNB, 2004). Esses investimentos contemplaram a construção e/ou reforma e ampliação de aeroportos (34%); transportes (construção e/ou recuperação de rodovias) (12%); saneamento básico (24%); recuperação de patrimônio histórico (5%); preservação e proteção ambiental (3%); capacitação de órgãos de governo responsáveis pela gestão da atividade nos estados (4%); outros investimentos (18%) (BNB, 2004).

Em 2001 tem início a segunda etapa do programa que foi orçado em US$ 400 milhões, sendo US$ 240 (60%) financiado pelo BID e o restante, US$ 180 milhões (40%), pela União (BNB, 2005c). O PRODETUR/NE II tem como objetivo geral consolidar, completar e complementar as ações necessárias para tornar o turismo sustentável nos Pólos onde houve investimentos do PRODETUR I (BNB, 2005c). Essa nova fase do Programa assumiu dois direcionamentos estratégicos: a reparação dos impactos negativos resultantes da primeira fase do programa e a não repetição de tais impactos na nova fase por meio da incorporação dos

[13] Cruz (1996) observa que como os megaprojetos turísticos antecedem ao PRODETUR/NE, tem ocorrido em diversos estados da região a incorporação das áreas de alguns desses projetos pelo programa, devido à incapacidade de alguns estados de levar a cabo projetos faraônicos.

princípios do Desenvolvimento Sustentável através de um Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS).

O programa agora faz uso do conceito de Pólos de turismo, que por sua vez refere-se a um espaço geográfico definido com pronunciada vocação para o turismo, envolvendo atrativos turísticos similares e/ou complementares. Nesta segunda etapa do programa o planejamento deverá ser realizado de maneira participativa, sendo o PDITS validado por um Conselho de Turismo. O Conselho atuaria como fórum de discussão e consenso sobre as estratégias e prioridades e validação e monitoria do programa. Visa garantir, entre outras coisas, o diálogo entre as comunidades locais e os órgãos executores do programa.

Cruz (2002) argumenta que as políticas de turismo no Nordeste constituem dois processos distintos e ao mesmo tempo complementares de apropriação dos espaços e produção de territórios turísticos: A urbanização turística e urbanização para o turismo. No primeiro caso, a urbanização do lugar é simultaneamente uma urbanização turística. A infraestrutura, ao ser implantada, já nasce diretamente vinculada às atividades turísticas, a exemplo dos megaprojetos turísticos.[14]

No segundo caso, a urbanização para o turismo, cria-se a infraestrutura suporte para a atividade turística; urbaniza-se prevendo o uso turístico, a exemplo do PRODETUR/NE. Segundo Cruz (2002, p. 11), políticas de turismo como PRODETUR/NE adquirem caráter de uma política urbana "ao limitar a implantação de infraestrutura urbana em locais considerados relevantes pelos estados nordestinos para o desenvolvimento do turismo regional".

Os esforços do poder público para desenvolver o turismo na Região Nordeste possibilitaram a aplicação de volumosos recursos financeiros em obras de infraestrutura hoteleira e urbana que modificaram sobremaneira o perfil turístico da região. Desde então, o turismo cresce em ritmo acelerado na quantidade de turistas que visitam a região, no volume de capital gerado pela atividade e na ampliação de infraestrutura turística para atender a crescente demanda. Cruz (2002) argumenta que o turismo tem representado no Nordeste a mais importante alternativa de desenvolvimento econômico, tanto por seu potencial natural, como pelo relativamente baixo custo das inversões (comparando-se à indústria, por exemplo) e ao retorno financeiro rápido.

[14] Cruz (2002) faz ressalva que urbanização turística só ocorre em trechos do litoral nordestino não urbanizados e distantes das sedes municipais. Segundo a autora, os megaprojetos turísticos Costa Dourada e Linha Verde são os únicos exemplos de urbanização turística centrada na infraestrutura hoteleira. Os demais megaprojetos constituem exemplos de urbanização para o turismo como o Projeto Costa do Sol, em João Pessoa e o Parque da Dunas-Via Costeira, em Natal, por estarem inseridos em núcleos urbanos consolidados.

3. POLÍTICA DE TURISMO EM JOÃO PESSOA/PB

3.1 (Mega)Projeto Costa do sol

O Governo do Estado da Paraíba lançou em 1988 o Plano de Desenvolvimento Turístico da Paraíba que apresentava como principal ação o (Mega)Projeto Costa do Sol. O projeto objetivava a criação de um complexo turístico no litoral sul de João Pessoa através da implantação de infraestrutura urbana básica e equipamentos turísticos e de lazer. O objetivo do estabelecimento do complexo era proporcionar uma alternativa para o desenvolvimento socioeconômico do estado através do aproveitamento turístico das potencialidades naturais existentes no litoral sul da capital paraibana (PARAÍBA, 1988).

> Sob todos os prismas então configura-se o acerto da alternativa assumida pela Paraíba quanto à implantação do programa turístico, cujo o carro-chefe é o Projeto Costa do Sol, o qual implicará na geração de um mínimo de 3,325 empregos diretos permanentes, isto considerando-se apenas a rede hoteleira a ser instalada (PARAÍBA, 1988, p. 12).

Somado a questão do desenvolvimento socioeconômico do estado, a pouca tradição da Paraíba como atratora de fluxos turísticos justificava a implantação do projeto pelo governo estadual. Nesse sentido, era interessante para o estado a instalação desse projeto, uma vez que o mesmo iria sanar a insuficiência da infraestrutura turística estadual, possibilitando assim uma mudança no perfil turístico do Estado da Paraíba. O complexo turístico era apresentado como a alavanca que impulsionaria de vez o desenvolvimento do turismo na Paraíba:

> [...] a Paraíba encontra-se praticamente no marco zero no que diz respeito ao desenvolvimento do turismo. Considerando as capitais dos estados nordestinos, em 1986 o número de hóspedes, nos meios de hospedagem classificados, foi superior, apenas ao registrado em Teresina. Do lado da oferta dos meios de hospedagem classificados, João Pessoa aparece em último lugar, perdendo até mesmo para capital do Piauí (PARAÍBA,1988, p.12).

Localizada no litoral sul da capital paraibana (figura 6, página 57), a área prevista para instalação do projeto compreende uma região de tabuleiros costeiros cuja paisagem apresenta falésias, vales fluviais, praias, manguezais, rios, estuários e vegetação de mata atlântica. Existem na área três praias: a do Arraial, a do Sol e a praia do Jacarapé. A área escolhida para a implantação desse projeto não se encontrava urbanizada na década de 1980, apesar da proximidade do local das principais praias urbanas da cidade (Cabo Branco, Tambaú e Manaíra).

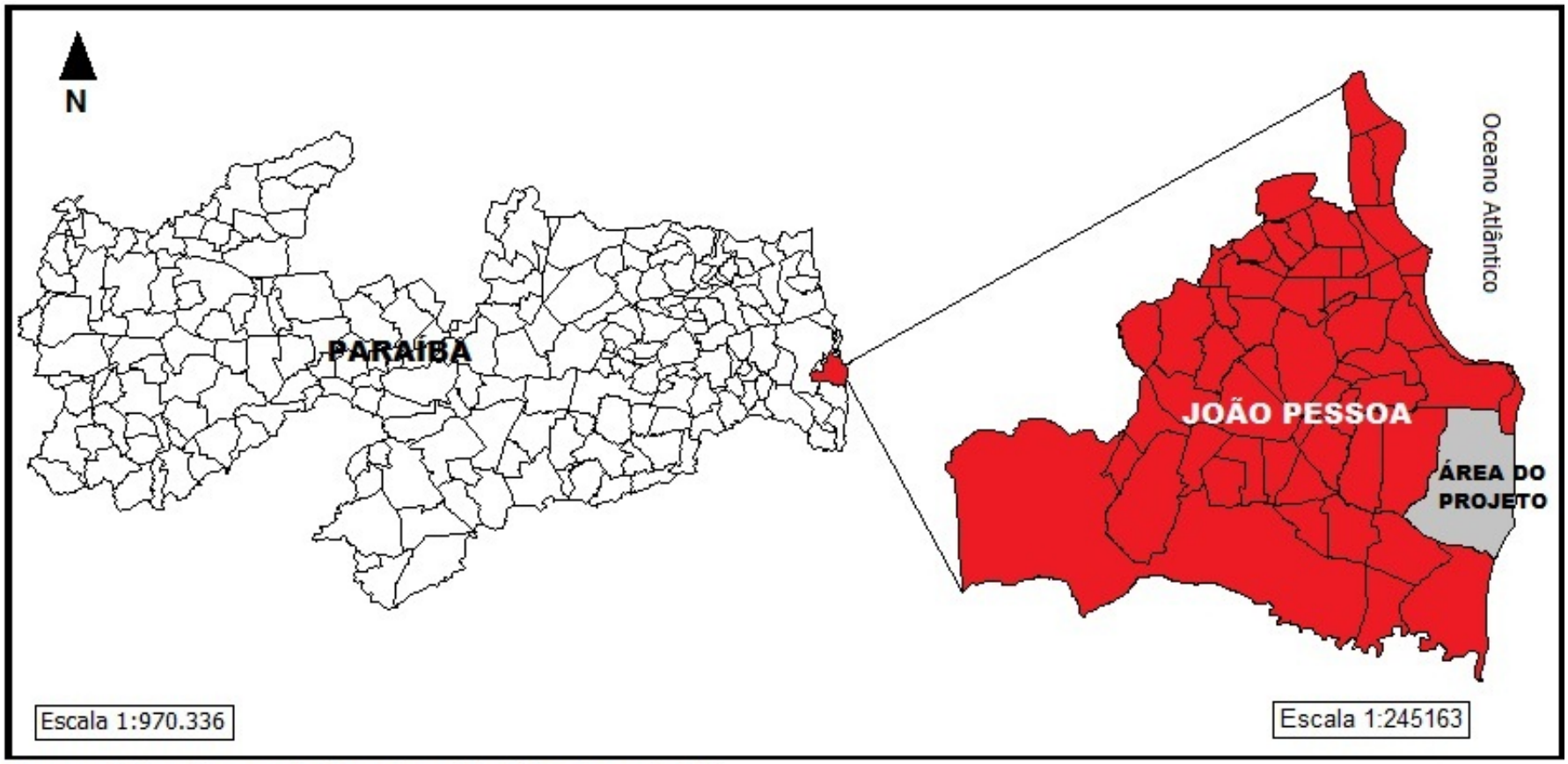


Figura 6. Localização do Complexo Turístico Costa do Sol
Mapa: Elaboração própria (2011)

Figura 4. Praia de Jacarapé (área do complexo)
Foto: Tito Garcez (2008)

Figura 5. Rio Aratu (área do complexo)
Foto: Lígia Tavares (2005)

O Complexo Turístico Costa do Sol é um empreendimento do Governo do Estado da Paraíba sob a responsabilidade da Empresa Paraibana de Turismo S.A. (PBTUR). Para implantação do empreendimento o Governo do Estado da Paraíba autorizou a incorporação pela PBTUR da área total do projeto pertencente ao patrimônio do estado. O projeto original do complexo turístico compreende uma área projetada de 360,39 hectares, acrescida uma área de expansão de 293,61 hectares, que totalizam 654,00 hectares. O empreendimento previa 19 áreas de hospedagem, 9 áreas comerciais, um centro de convenções, um parque temático, 5 áreas de animação turística, um campo de golfe e 3 setores residenciais (ver figura 7, página 58, para visualizar planta de urbanização complexo).

A proposta de ocupação deveria se desenvolver a partir da implantação de infraestrutura básica e de acesso do complexo turístico. O Governo do Estado da Paraíba seria o responsável pelo financiamento das obras, devendo este efetuar esforço para mobilização de recursos próprios e de outras fontes no montante equivalente a US$ 20.000.000, necessários às obras de infraestrutura (PARAÍBA, 1988). Uma vez efetivadas as obras de infraestrutura urbana básica, a implantação dos empreendimentos previstos no projeto ficaria a cargo da iniciativa privada.

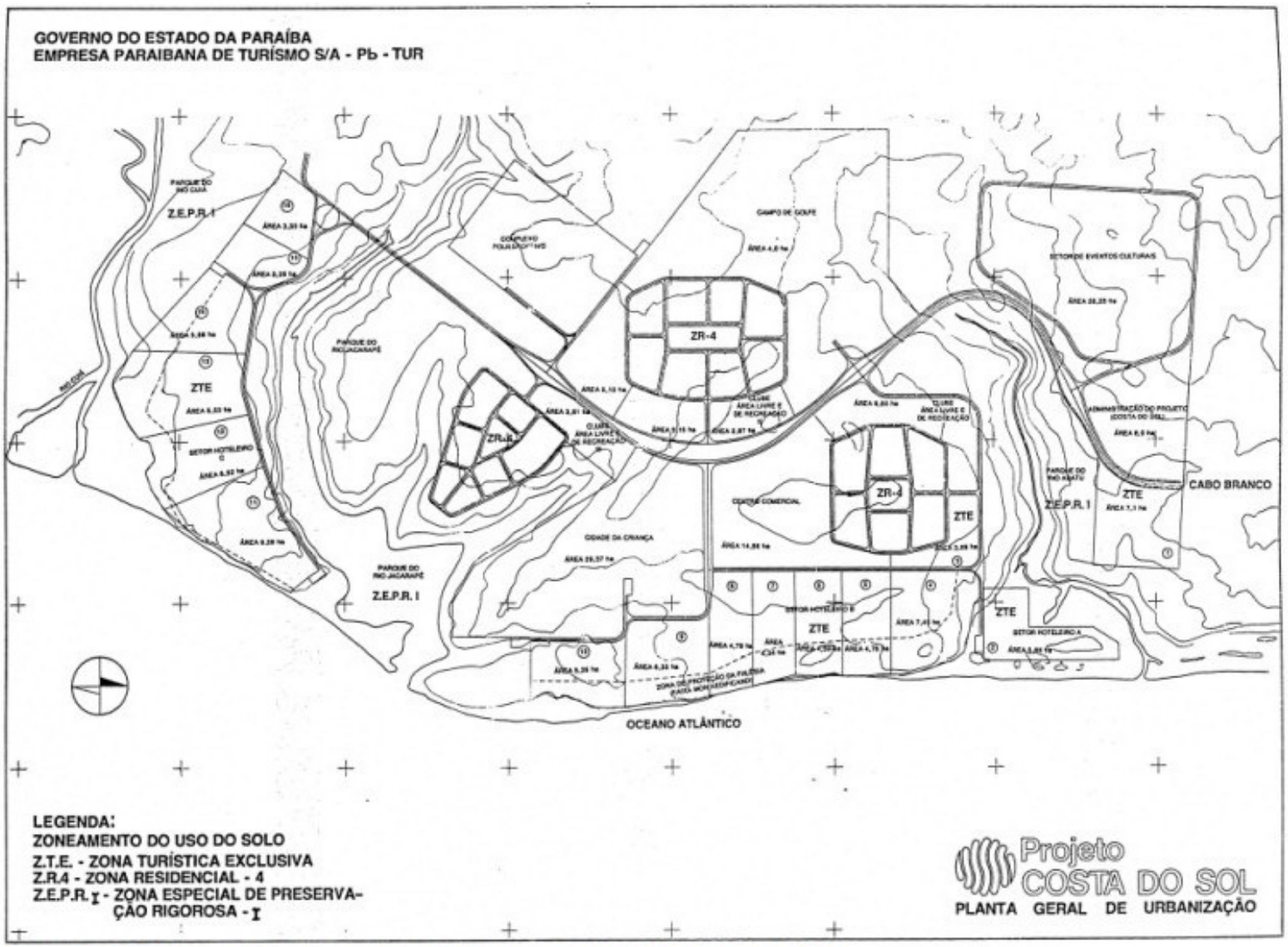


Figura 7. Planta geral de urbanização do Complexo Turístico Costa do Sol
FONTE: PARAÍBA (1988)

O plano de zoneamento do complexo turístico foi aprovado pela Prefeitura Municipal de João Pessoa em 25/09/1988 para fins de organização das atividades e controle do aproveitamento dos terrenos. Ficou estabelecido o zoneamento do uso do solo em cinco zonas: Zona Turística Exclusiva (ZTE); Zona Residencial (ZR-4); Zona Especial de Preservação Rigorosa (ZEPR) (para visualizar ver figura 7, página 58).

Na ZTE seriam toleradas atividades de comércio e de prestação de serviços de apoio à hotelaria. Nos lotes que estão situados na ZTE e que se limitam com as falésias, fica proibido qualquer tipo de edificação. A faixa litorânea da ZTE, numa profundidade média de 300 metros, é destinada a hotéis de partido arquitetônico horizontal, devendo ser desmembrada em glebas de pelo menos três hectares que serão incorporadas pela iniciativa privada.

A ZEPR se caracteriza como áreas protegidas na categoria Natural Integral ou Natural Manejadas, conforme a conceituação dos órgãos ambientais competentes. Nas áreas Naturais Planejadas poderão ser eventualmente toleradas atividades de recreação, de lazer e desporto que necessitam de extensas áreas livres e que exijam um mínimo de áreas construídas para seu funcionamento.

A Zona Residencial (ZR-4) é composta de três núcleos de áreas integradas e será admitida a implantação de equipamentos habitacionais. A ZR–4 é compartimentada em dois setores, sendo parcelados em lotes destinados ao uso residencial. As áreas residenciais formadas por esses lotes foram concebidas como um conjunto de células de vizinhanças que são delimitadas e circundadas por um sistema viário coletor.

Quadro 4 – Indicadores urbanísticos/dimensionamento urbano do complexo

	Ha	**%**
Área Global	654	-
Área de intervenção	360,0	100
Setor Hoteleiro	69,24	19,21
Residencial/habitacional	29,00	8,30
Esportivo	15,60	4,33
Campo de golfe	29,80	8,27
Eventos	30,54	8,47
Setor administrativo	8,00	2,22
Centro de compras	17,16	4,76
Cidade da criança	26,95	7,48
Zonas de preservação	110,70	30,72
Sistema viário	22,50	6,24
Área de expansão	293,61	-

FONTE: PARAÍBA (1988)

3.1.1 O (mega)Projeto Costa do Sol na prática

Concebido em 1998, o Complexo Turístico Costa do Sol, atualmente denominado de Pólo Turístico Cabo Branco, é um empreendimento do Governo do Estado da Paraíba sob responsabilidade da Empresa Paraibana de Turismo S.A. (PBTUR). Apesar de ter sido apresentado há 22 anos, muito pouco do que estava descrito no projeto foi posto em prática. Até os dias de hoje nenhum dos empreendimentos turísticos idealizados no projeto foram implantados. A única obra efetivamente implantada, até então, foi a construção da infraestrutura urbana básica do local.

A instalação do Complexo Turístico Costa do Sol deveria se desenvolver a partir da implantação da infraestrutura básica, seguida da implantação dos equipamentos turísticos e de lazer. Em 1988 e 1990 os lotes para construções dos equipamentos turísticos foram licitados (Editais nº 001/88 e nº 001/90) pela PBTUR para iniciativa privada com concessão de uma série de incentivos fiscais e financeiros[15]. De acordo com Cruz (2002), os incentivos fiscais para implantação dos empreendimentos turísticos foram:

- Isenção de imposto de renda e de seus adicionais não restituíveis por um prazo de 10 (dez) anos;
- Deferimento do imposto de circulação de mercadorias e serviços (ICMS) cobrado na aquisição de máquinas e equipamentos que integrarem o ativo fixo das empresas;
- Incentivo ao ICMS, através do FAIN – Fundo de Apoio à Industrialização, com juros de 6% ao ano, com correção através da TJLP – Taxa de Juros a Longo Prazo, com benefícios de 5 a 15 anos, e empréstimos com rebate de 30 a 99% do valor mensalmente devido.

Na etapa inicial das obras de infraestrutura estavam previstas a implantação das vias de acesso, energia e dos sistemas de abastecimento de água e do esgotamento sanitário. Pedrosa (1999) expõe que para que as obras de infraestrutura urbana básica e a respectiva implantação dos equipamentos turísticos fossem iniciadas, era de obrigatoriedade a realização de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Tal exigência faz-se obrigatória devido à extensão e complexidade do projeto, conforme determina a resolução CONAMA nº 001 de 23 de janeiro de 1986. Em 1989 por encomenda da PBTUR foi elaborado o EIA do Complexo Turístico Costa do Sol.

[15] Ver Anexo 02 para lista dos lotes.

Segundo Pedrosa (1999), o licenciamento ambiental exigido (Licença Prévia n°.069/89) para que fossem iniciadas as obras de instalação do complexo foi emitido em julho de 1989 pela SUDEMA. Após a concessão das licenças ambientais foram iniciadas as obras urbanização da área do complexo turístico por meio da abertura das vias de acesso e rede de energia. As obras de acessibilidade e energia do complexo foram concluídas em janeiro de 1991. Todavia, em 14 de março de 1991 a continuidade das obras urbanização foi embargada pelo IBAMA devido a diversas irregularidades presenciadas no local: desmates de resíduos de mata atlântica sem prévia autorização, aterro de trecho do mangue do Rio Jacarapé, corte de falésia causando erosão e corte de vegetação em áreas de preservação permanente (PEDROSA, 1999). Com o embargo, apenas as obras das vias de acesso e energia foram efetivamente implantadas, entre 1988 e 1990.

Figura 8. Vias de acesso do Complexo Turístico Costa do Sol
FONTE: PARAÍBA (1991)

Figura 9. Vista aérea parcial dos acessos aos lotes do Complexo Turístico Costa do Sol
FONTE: PARAÍBA (1991)

Em 15 de março de 1991 ocorre a mudança de governo no Estado da Paraíba, assumiu o comando da Paraíba o governador eleito Ronaldo José da Cunha Lima, um dia após o

IBAMA ter embargado as obras de urbanização do complexo. Apesar de o novo governo ser do mesmo partido político do governo anterior, não houve esforço para com o desembargo das obras de urbanização do Complexo Turístico Costa do Sol, o qual foi idealizado pelo governo anterior e completamente abandonado pelo novo governo.

O complexo ficou abandonado durante cinco anos. Eis que em 1995 ocorre a transição no governo do estado, tomando posse o novo governador eleito Antônio Mariz da Silva, de mesma orientação política do governo que se sucedeu. Todavia, o novo governador faleceu no nono mês de seu mandato. Assumiu o governo da Paraíba o seu vice, José Targino Maranhão, que ao fim do mandato foi reeleito para um segundo (1999-2002). Com a mudança de governo e a adesão do Estado da Paraíba ao PRODETUR/NE, o Complexo Turístico Costa do Sol ganhou sobrevida passando o projeto a ser incorporado como prioridade pelo PRODETUR/PB, agora denominado de Pólo Turístico Cabo Branco.

O embargo do Pólo foi condicionalmente suspenso em 1996, uma vez que a PBTUR apresentou um plano para recuperação ambiental das áreas impactadas, estabelecendo compromisso de recuperá-las (PEDROSA, 1999). A suspensão condicional do embargo permitiu a execução e conclusão, entre os anos de 1999 e 2001, com os recursos financeiros advindos do PRODETUR/NE, das obras dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Pólo. Com a conclusão das obras, toda a infraestrutura urbana básica do Pólo fora implantada, estando o Pólo pronto para a implantação dos equipamentos turísticos. Entretanto, em 2002 foram verificados novos impactos ambientais e o embargo foi retomado. O principal impacto causado pelas obras foi a alteração nos cursos dos Rios Cabelo, Jacarapé e Aratu (PARAÍBA, 2003).

Para sanar tais questões e dar continuidade ao desenvolvimento do Pólo, o IBAMA demandou a elaboração e execução de um Plano de Controle Ambiental (PCA) e de Recuperação de Áreas Degradadas, Paisagismo e Preservação Ambiental (PRAD). Nesse sentido, em 2002 a PBTUR encomenda a elaboração dos estudos e em 2003 os mesmos são entregues. As principais questões que se buscaram equacionar no PCA/PRAD foram a compatibilização do projeto com a necessidade de preservação da vegetação, recuperação das áreas degradas, determinação de medidas compensatórias aos impactos ambientais do empreendimento e a revisão no zoneamento do complexo (PARAÍBA, 2003).

Em 2003 ocorre a mudança de governo, assumindo o novo governador eleito Cássio Rodrigues da Cunha Lima, da coligação de oposição ao governo anterior. Apesar das mudanças políticas que ocorreram no estado, o novo governador sinalizou para consolidação do Pólo Turístico Cabo Branco. Como forma de tentar fazer deslanchar o Pólo, o novo

governo projetou a construção de um centro de convenções com recursos financeiros advindos da segunda etapa do PRODETUR/NE na área do Pólo[16]. O governo também afirmou que estava buscando investimentos estrangeiros para o Pólo. Em anúncio à impressa[17], o governador expôs*: "[...] o nosso grande foco é, sem dúvida, a consolidação do Pólo Turístico Cabo Branco, para lá termos as bandeiras internacionais, que é o que o nosso estado precisa [...].* Todavia, apesar da sinalização positiva do governo para consolidação do Pólo, o embargo continuava, pois a continuidade da implantação do Pólo dependia da recuperação das áreas degradadas, o que não aconteceu[18].

Em setembro de 2004 o Governo do Estado da Paraíba revogou as licitações (Editais nº 001/88 e nº 001/90) dos terrenos loteados do Pólo Turístico Cabo Branco, reintegrando ao patrimônio do estado todas as áreas loteadas entre 1988 e 1990. Para justificar a anulação dos processos, o governo tomou como base a constatação de falta de cumprimento das exigências legais dos processos por parte dos licitantes, como a total ausência de empreendimentos no local e a falta de pagamentos (PARAÍBA, 2004). A retomada dos terrenos, principalmente no que diz respeito à falta de empreendimentos no Pólo, constitui-se numa questão contraditória. O governo alegava que o estado fez a sua parte colocando infraestrutura no local, entretanto nenhum equipamento turístico fora implantado pela iniciativa privada. O contraditório é que com o embargo, o estado, assim como a iniciativa privada, estavam impedidos de executar qualquer obra no Pólo até que as pendências ambientais fossem resolvidas, o que torna o argumento da falta de empreendimento um tanto conflitante.

À época, em declarações à imprensa[19], os empresários argumentaram que não empreenderam seus projetos por duas razões: Primeiro faltou às obras de infraestrutura serem finalizadas pelo governo do estado e, segundo, devido ao embargo ambiental. Nesse sentido, a implantação dos equipamentos turísticos só seria iniciada após a finalização das obras de infraestrutura básica, além de que qualquer obra na área do Pólo somente seria autorizada depois de resolvido o embargo.

No ano de 2007 o então governador é reeleito para um segundo mandato, contudo fica no poder apenas por dois anos, pois teve seu mandato cassado. Em 2009 assume em seu lugar o segundo colocado nas eleições, o ex-governador José Targino Maranhão (1995-1999; 1999-2002). Entre 2002 e 2008 o desenvolvimento do Pólo permaneceu entravado, sendo apenas

[16] Apesar de o projeto inicial do Centro de Convenções da João Pessoa ter sido desenvolvido, a Paraíba não conseguiu assinar com o PRODETUR/NE II, não estando apta para receber os repasses financeiros do programa. Questão que será tratada com detalhes no próximo subcapítulo.
[17] FARIAS, V. Cássio busca investidores para o Pólo Cabo Branco. Jornal O Norte, 02 de agosto de 2003.
[18] O recursos financeiros para recuperação ambiental do complexo seriam oriundos do PRODETUR/NE II.
[19] COSTA, J. Empresários reafirmam interesse na Paraíba. Jornal Correio da Paraíba, 20 de outubro de 2004.

retomado no ano 2009, principalmente em virtude da construção do Centro de Convenções de João Pessoa, que o novo governo decidiu dar continuidade ao projeto. Para que as obras do Centro de Convenções fossem iniciadas era preciso desembargar o Pólo. Em 26 de agosto de 2009 a área foi desembargada pelo IBAMA (ofício nº00649/09). De acordo com o IBAMA (2009), o desembargo do Polo Turístico Cabo Branco ocorreu porque a PBTUR cumpriu todas as ações referentes ao Projeto de Recuperação de Fluxos dos Rios Jacarapé e Aratu.

Com o desembargo do Pólo as obras de construção do Centro de Convenções de João Pessoa, orçado em R$ 105 milhões, foram iniciadas em 28 de Setembro de 2009. A obra é financiada em parceria com o Ministério do Turismo, com recursos liberados através da Caixa Econômica Federal com contrapartida do Governo do Estado. Todavia, em Junho de 2010 as obras foram paralisadas. O Ministério Público Federal (MPF) bloqueou os repasses financeiros após receber uma denúncia da Associação Paraibana dos Amigos da Natureza (APAN). O bloqueio ocorreu devido a irregularidades no procedimento de licenciamento ambiental da obra. Até o final desta pesquisa a situação ainda não se encontrava regularizada.

Em seguida ao desembargo do Pólo, em 2010 o Governo do Estado anulou o ato revogatório das licitações (Editais nº 001/88 e nº 001/90) dos terrenos do Pólo empreendido pelo governo anterior, assegurando aos empresários a retomada do direito sobre os terrenos loteados à época das licitações (PARAÍBA, 2010). Todavia, segundo o atual Secretario de Turismo da Paraíba (informação verbal)[20], os empresários deverão comprovar a posse dos terrenos:

> "Os empresários terão que regular a documentação e comprovar a posse dos terrenos. Quem não estiver com a documentação em dia perderá a posse do terreno. [...] o governo também dará um prazo de dois anos para os empresários completarem 50% das obras de implantação dos equipamentos turísticos. Isso consta nos contratos de aquisição dos lotes, quando estivesse tudo pronto (infraestrutura básica) os equipamentos turísticos deveram se implantados."

Com o desembargo da área do Pólo e o processo de regularização dos terrenos, após 22 anos o Pólo Turístico Cabo Branco encontra-se, finalmente, em condições de ser efetivamente implantado. Foram necessários 22 anos para que a infraestrutura urbana básica do complexo fosse implantada. Atualmente, o projeto do Pólo é praticamente o mesmo que foi apresentado em 1988, pouca coisa foi alterada. Em termos de mudança na planta original do projeto, a principal modificação do projeto original para o atual foi o redimensionamento/diminuição de uma zona residencial próxima ao Rio Jacarapé e a

[20] Informação concedida pelo Secretário de Turismo da Paraíba, em João Pessoa, outubro de 2010.

transformação de uma área (que não havia sido licitada) outrora residencial em área para construção do Centro de Convenções de João Pessoa (ver figura 10, abaixo, para visualizar o atual zoneamento do pólo).

Figura 10. Atual Zoneamento do Pólo Turístico Cabo Branco
FONTE: BNB (2005b)

Outra modificação diz respeito ao uso do solo. Em 2010 a Prefeitura Municipal de João Pessoa, através do CDU – Conselho de Desenvolvimento Urbano da Cidade de João Pessoa, cuja função é auxiliar políticas públicas de desenvolvimento urbanístico e territorial da cidade, revisou o plano original de zoneamento de uso do solo urbano do Pólo, estabelecendo novos critérios de assentamento. Segundo o Secretário de Turismo do Município de João Pessoa (informação verbal)[21]: *"A reestruturação foi aprovada pelo CDU em meio de muita polemica, visto que boa parte das áreas do Pólo foram "doadas" pelo Governo do Estado aos empresários de João Pessoa em troca da realização de empreendimentos no local"*. A polêmica deve-se à redução do coeficiente máximo de aproveitamento de solo urbano, o que diminui a área passível de construção.

[21] Informação concedida pelo Secretário de Turismo de João Pessoa, em João Pessoa, outubro de 2010.

Com base no que foi exposto até o momento, evidencia-se que os entraves no desenvolvimento do então Complexo Turístico Costa do Sol tiveram duas vertentes que se inter-relacionam, uma ambiental e outra política. No primeiro caso, ficou evidente que as obras de implantação do complexo começaram e continuaram desarticuladas com a questão ambiental. Tal fato, por conseguinte, reflete a deficiência do Governo do Estado no planejamento e gestão do projeto em consonância com a legislação e com práticas de proteção ambiental.

Essa deficiência na gestão do projeto ocasionou o embargo do complexo em duas oportunidades. Cruz (1996, p. 125) expõe que as "deficiências no planejamento turístico associadas à ausência ou falhas no planejamento ambiental da atividade e a visão imediatista dos empreendedores (incluindo o poder público) têm tornado tais projetos extremamente impactantes". O Complexo Turístico Costa do Sol nesse sentido é emblemático. Seguindo o argumento, críticas sobre o turismo como agente de degradação do meio ambiente são frequentes. Contudo, é possível construir uma outra crítica, uma crítica que responsabilize os produtores dessa atividade pela proteção e conservação do meio ambiente.

Somado à questão ambiental tem-se a questão política, que efetivamente contribuiu para entravar o desenvolvimento do Pólo. O Pólo ficou embargado e abandonado entre 1991 e 1995. Foi retomando em 1996, voltou a ser embargado em 2002, continuando até 2009. É nesse ponto que os dois vetores se inter-relacionam, pois a continuidade do projeto era dependente da vontade política do governo em questão.

Desde 1995, a cada novo governo que passa um novo compromisso era firmado para com o desenvolvimento do Pólo. Cada governo, uns com mais intensidade, outros com menos, buscou ações para desentravar o Pólo e colocar em prática suas propostas. Vive-se o descompasso entre o estágio de abandono e estágio de retomada. Ver Quadro 5 na página 67 para visualizar o resumo da evolução do Pólo Turístico Cabo Branco.

Quadro 5. Evolução do Complexo Turístico Costa do Sol (1988-2009)

ANOS	ACONTECIMENTOS	GOVERNO
1988	Início das obras de vias de acesso e rede elétrica	Tarcísio Burity (PMDB)
1990	Conclusão das obras de vias de acesso e rede elétrica	
1990	Eleições estaduais Mudança de governo	
1991	Embargo ambiental das obras*	Ronaldo Cunha Lima (PMDB)
1994	Eleições estaduais Mudança de governo	
1995	Embargo condicionalmente suspenso	Jose Maranhão (PMDB)
1998	Início das obras do sist. de abastecimento de água	
1999	Início das obras do sist. de esgotamento sanitário	
1999	Eleições estaduais Governo continua	
2000	Conclusão das obras do sist. de abastecimento de água	Jose Maranhão (PMDB)
2001	Conclusão obras do sist. de esgotamento sanitário Obras de infraestrutura urbana completas	
2002	Retomada do embargo ambiental das obras	
2002	Eleições estaduais Mudança do governo	
2003	Embargo continua	Cássio Cunha Lima (PSDB)
2006	Eleições estaduais Governo continua	
2007	Embargo continua	Cássio Cunha Lima (PSDB)
2009	Governo deposto	
2009	Novo governo Desembargo do Pólo Início das obras do Centro de Convenções	José Maranhão (PMDB)
2010	Embargo das obras do Centro de Convenções	

*Obras embargadas antes de o novo governo assumir

Em entrevistas realizadas com gestores públicos do turismo na Paraíba e com lideranças do *trade* turístico local, é unanimidade, por parte dos dois lados, que o principal fator de entrave no desenvolvimento do Complexo Turístico Costa do Sol (hoje Pólo Turístico Cabo Branco) tem sido a falta de vontade política em dar continuidade ao projeto, assim como descontinuidade entre as administrações públicas. Para o atual Secretário de Turismo da Paraíba e ex-Secretário de Turismo do Município de João Pessoa (informação verbal)[22],

> "[...] o Complexo Turístico Costa do Sol teve seu desenvolvimento entravado devido à falta de continuidade do projeto pelos governos que passaram [...] passaram-se governos e não houve comprometimento, vontade política para com o desenvolvimento do projeto do complexo."

O secretário reconhece que esse problema não pode mais acontecer. Segundo o secretário, o atual governo dará continuidade às ações iniciadas pelo governo anterior, a

[22] Informação concedida pelo Secretário de Turismo da Paraíba, em João Pessoa, outubro de 2010.

exemplo do que está acontecendo com o início da construção do Centro de Convenções de João Pessoa, projeto que foi proposto pelo governo anterior. O secretário expõe que *"[...] quando nós assumimos o Governo do Estado começamos a dar prosseguimento ao projeto [...] Conseguimos desentravar todas as pendências jurídicas, o Pólo foi desembargado e as obras do centro de convenções foram iniciadas"* (informação verbal)[23].

Para o ex-Secretário de Turismo da Paraíba do segundo mandato do ex-governador Cássio Rodrigues da Cunha Lima (2007-2009), o turismo na Paraíba não é visto como uma política publica e sim como projetos de determinados governos, não havendo continuidade com as mudanças de governos:

> "[...] Nós não temos políticas públicas de turismo definidas, o que nós temos são projetos, programas de governos que param com as mudanças desses governos. [...] Esse é o fato que justifica a nossa realidade de atraso no desenvolvimento do turismo, que é a falta de priorização do turismo como uma política pública. [...] Projetos a exemplo do Costa do Sol são projetos momentâneos, projetos de uma gestão, não de um governo como um todo, no sentido de continuidade." (informação verbal)[24]

O ex-secretário coloca que na Paraíba não há uma política pública de turismo definida e sim projetos de governo. Esse posicionamento é subjetivo e dá margem a novos governos de optarem por deixar de lado projetos iniciados pelos governos anteriores. A política publica de turismo existe, todavia mesmo que haja uma política pública de prioridade para turismo, não há como garantir sua continuação pelos novos governos. A continuidade vai depender da vontade de cada governo, da vontade de se desenvolver o turismo na Paraíba. O Pólo Turístico Cabo Branco é exemplo nato desse processo.

Para o *trade* turístico local, além da questão da vontade política e da descontinuidade administrativa, o turismo não é prioridade na política da Paraíba e encontra-se no campo do discurso político, o que demonstra a intensidade do problema. Na opinião do vice-presidente da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis da Paraíba **(**ABIH-PB) (informação verbal)[25],

> "O turismo no Nordeste, particularmente na Paraíba, tem sido usado como plataforma política. As ações efetivas para que o turismo se desenvolva são mínimas. [...]. No caso do Costa do Sol faltou a opção política de torná-lo realidade. O Governo que começou o projeto saiu e o que entrou não teve interesse em continuar. É isso que vem acontecendo com o turismo da Paraíba."

[23] Informação concedida pelo Secretário de Turismo da Paraíba, em João Pessoa, outubro de 2010.
[24] Informação concedida pelo ex-Secretário de Turismo da Paraíba, em João Pessoa, outubro de 2010.
[25] Informação concedida pelo presidente da ABIH/PB, em João Pessoa, setembro de 2010.

Para o Presidente do Sindicato dos Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares de João Pessoa (SHRBS/JP) (informação verbal)[26], *"[...] o maior entrave para a consolidação do Complexo Costa do Sol é meramente político. Falta, na realidade, vontade política por parte de nossos governantes de consolidar o projeto"*.

Já o Presidente da Associação Brasileira de Agências de Viagem na Paraíba (ABAV/PB) é mais incisivo, além da expor a questão da descontinuidade administrativa e a carência de prioridade do turismo, chega ao ponto de entrar na questão da qualidade dos gestores estaduais do turismo. Ao expressar sua opinião a respeito dos entraves no desenvolvimento do Pólo Turístico Cabo Branco, o presidente coloca (informação verbal)[27]:

> "O que aconteceu, na nossa percepção, é que houve falta de continuidade de uma gestão pública para outra. Entendemos que se houvesse continuidade e que se o turismo realmente fosse prioridade, como foi no Rio Grande do Norte ou em Pernambuco, com certeza nós teríamos um turismo desenvolvido. Ficamos totalmente para trás devido a essa falta de continuidade e até mesmo na questão dos gestores. Como nós sabemos, quem assume os órgãos públicos de turismo, na maioria das vezes, são pessoas ligadas a partidos políticos e não profissionais da área do turismo. [...] a verdade é que o turismo nunca foi prioridade na Paraíba."

Com base no que foi discutido até o momento observa-se que a característica marcante no processo de implantação do Pólo tem sido a variação na vontade política de efetivamente implantá-lo aliado à descontinuidade administrativa, que tem como principais consequências a desestruturação de ações planejadas e implantadas pelos governos que se sucedem. A questão da descontinuidade da gestão é um ponto intrigante. Entre 1988 e 2002 o mesmo partido político governou a Paraíba, contudo o complexo ficou totalmente abandonado entre 1991 e 1995. O que se pode extrair disso é que a orientação partidária não influi na continuação administrativa dos governos na Paraíba. Observa-se que independente de partido político, o governo que assume pode optar em dar ou não continuidade às ações iniciadas pelo governo que se sucedeu.

A concepção do Projeto Costa do Sol tinha como objetivo sanar a insuficiência da infraestrutura turística estadual, possibilitando assim uma mudança no perfil turístico do Estado da Paraíba. Como identificado pela pesquisa, problemas políticos impediram o efetivo desenvolvimento da proposta do projeto resultando na sua não implantação. Fato que não ocorreu nos estados vizinhos, a exemplo do projeto Parque das Dunas Via/Costeira no Rio Grande do Norte e projeto Costa Dourada em Pernambuco

[26] Informação concedida pelo presidente da SHRBS/JP, em João Pessoa, setembro de 2010.
[27] Informação concedida pelo presidente da ABAV/PB, em João Pessoa, setembro de 2010.

Tomamos o exemplo do Rio Grande do Norte. Segundo Fonseca (2005), há duas décadas praticamente não havia turismo no Rio Grande do Norte. Após a implantação do (Mega)Projeto Parque das Dunas/Via Costeira em Natal, o Rio Grande do Norte e sua capital começam a se destacar no cenário turístico brasileiro. De acordo como os dados da CTI/NE (2009), Natal é quarta capital nordestina que mais recebe fluxos turísticos destinados à região, enquanto João Pessoa ocupa apenas a sétima colocação.

Fonseca (2005) expõe que a implantação do Parque das Dunas/Via Costeira possibilitou a efetiva inserção do Rio Grande do Norte no mercado turístico regional e estimulou empresários a investir na atividade. A partir da implantação desse projeto a atividade turística passa a ser tratada de forma empresarial e o turismo se firma como uma importante atividade econômica, recebendo atenção e tratamento especial por parte do poder público estadual.

O papel do poder público no turismo é de extrema relevância e até mesmo uma questão de "sobrevivência" da atividade turística. É por meio de suas políticas, ações, normas, e incentivos que o turismo se organiza e se desenvolve. Todo esse processo traz consigo a hipótese de que o efetivo desenvolvimento do Pólo Turístico Cabo Branco, em longo prazo, depende da interação entre os governos, assim como a vontade política coletiva em se desenvolver um projeto turístico para o estado.

3.2 PRODETUR/PB I

As negociações entre o Governo da Paraíba e o Banco do Nordeste (BNB) com vistas a sua habilitação no PRODETUR/NE I tiveram início em 1994 com a apresentação do documento "Estratégia para Desenvolvimento da Atividade Turística no Estado da Paraíba" (BNB, 2004). O documento definia dois eixos estratégicos para o desenvolvimento do turismo: o litorâneo e o interior. Entretanto, no decorrer das negociações foi acordado que o PRODETUR/PB iria considerar apenas o eixo litorâneo. O Complexo Turístico Costa do Sol, agora denominado de Pólo Turístico Cabo Branco, entrou como prioridade no programa, sendo considerado a principal base para o desenvolvimento do eixo litorâneo.

Em 26 de dezembro 1994 o Governo do Estado da Paraíba, o Ministério do Turismo e o BNB fecharam um convênio no valor de US$ 36.644.000.00 que seriam aplicados em ações relacionadas com transportes, saneamento, recuperação do patrimônio histórico, proteção/recuperação ambiental e desenvolvimento institucional. A área de abrangência do PRODETUR-NE I fora constituída pelos municípios de Cabedelo, Conde, João Pessoa, Pitimbu, Mataraca, Marcação, Baía da Traição, Rio Tinto e Lucena (figura 11, página 72).

A proposta do plano de aplicação dos recursos elaborado pelo Governo do Estado direcionava todas as ações de intervenção física no Município de João Pessoa, sendo os demais municípios contemplados com ações de desenvolvimento institucional. A escolha das ações que integrariam o plano de aplicação dos recursos financeiros fora delineada visando ao desenvolvimento do Pólo Turístico Cabo Branco, assim como o fortalecimento do atrativo turístico sol e mar e patrimônio histórico (Ver quadro 6, página 73).

Para gerenciamento do programa, o BNB e o BID condicionaram a cada estado nordestino a implantação de uma unidade executora estadual (UEE), a qual caberia acompanhar os projetos e ações relativas ao programa. Outra exigência diz respeito ao acesso à linha de crédito, para ter acesso ao crédito os estados precisavam dimensionar o plano de recursos de acordo com sua capacidade de endividamento. Nesse sentido, os empréstimos dependeriam da capacidade de endividamento de cada estado. Em virtude da dificuldade na capacidade de endividamento da Paraíba, o programa não avançou, ficando estagnado durante três anos. Durante esse período o estado conseguiu equacionar as contas, a Unidade Executora Estadual foi instituída em 16 de maio de 1996 e em 22 de dezembro de 1997 foi firmado um novo contrato de abertura de crédito no valor de US$ 20.659.301,18, valor correspondente à parte do programa financiada pelo Banco BID, ou seja, 60% do total dos investimentos.

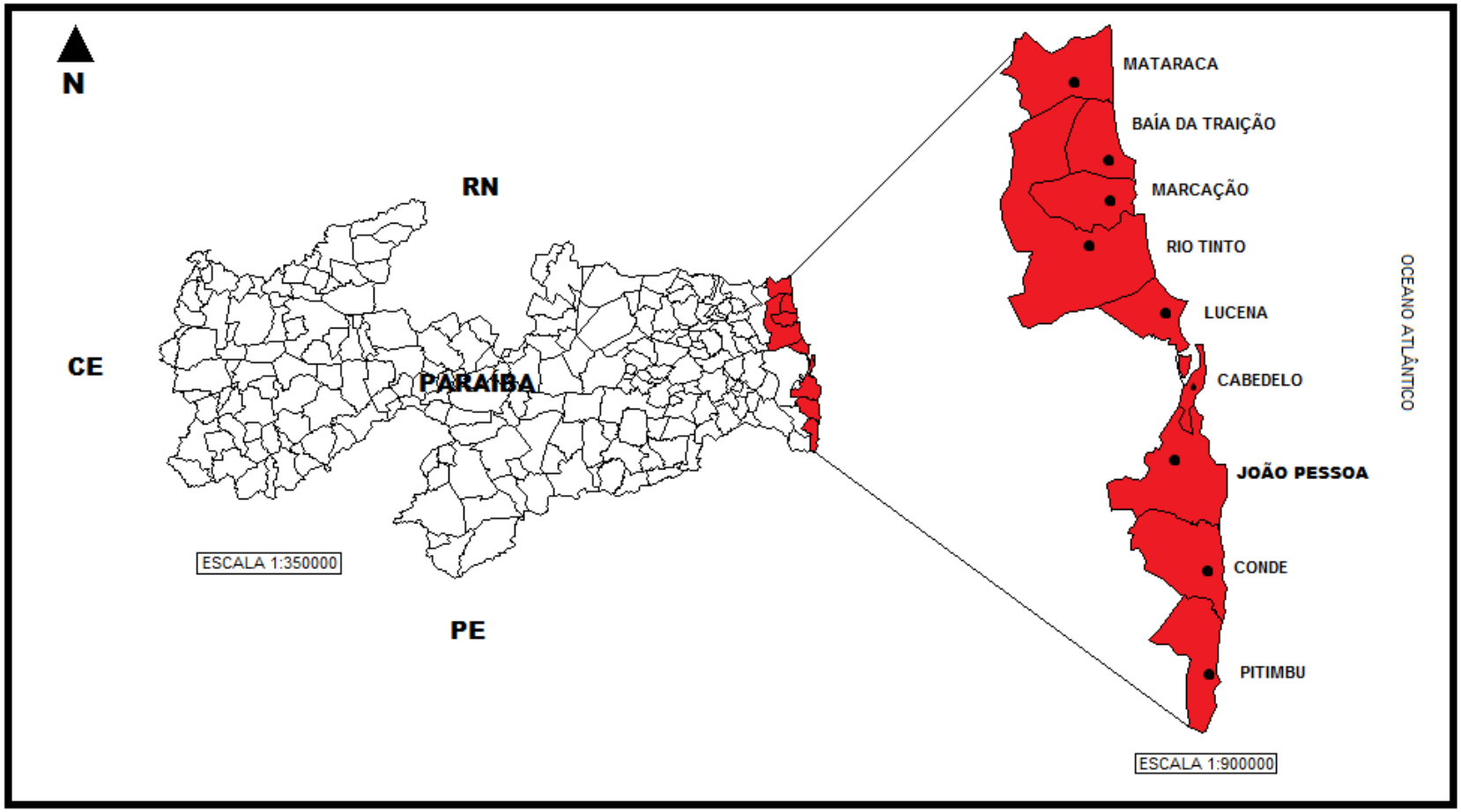


Figura 11. Abrangência do PRODETUR/PB I
Mapa: Elaboração própria (2011)

Quadro 6. Plano de aplicação de recursos do PRODETUR/PB I em 1994

Ação proposta (1994)		Valor (US$ mil)
Transportes	Via principal Cabo Branco	306
	Via secundária Cabo Branco	257
Saneamento	Abast. Água Comp. C. Branco	1.212
	Abast. Água Bairro Mangabeira	409
	Esgotamento Sanitário Comp. C. Branco	6.056
	Esgotamento Sanitário Bairro Mangabeira	1.230
	Esgotamento Sanitário Bairro V. Figueiredo	4.215
	Esgotamento Sanitário Bairro Bessa	10.585
Adm. de resíduos sólidos	Aterro Sanitário Baixo Roger	2.205
Rec. de patrimônio histórico	Centro histórico de João Pessoa	4.420
Proteção e recuperação ambiental	Recuperação ambiental do Polo Turístico Cabo Branco	2.959
Desenvolvimento institucional	Companhia de Água e Esgoto da Paraíba	840
	Empresa Paraibana de Turismo PBTUR	260
	Departamento de Estrada e Rodagens	120
	Superintendência de Administração do Meio Ambiente	970
	Prefeituras	600
		TOTAL 36,644

FONTE: BNB (2005a)

De acordo com o BNB (2005a), em decorrência do intervalo de tempo entre a assinatura do convênio (1994) e a liberação da linha de crédito (1997) devido às dificuldades no ajustamento de contas do estado, ocorreu um desencontro no plano político entre o Governo do Estado da Paraíba e a Prefeitura Municipal de João Pessoa, ocasionando a falta de convergência entre as duas instâncias de governo. Como consequência ocorreu a reformulação do plano de aplicação resultando na retirada de ações que ficariam a cargo da prefeitura e a incorporação de outras ações. Segundo a atual gestora da Unidade Executora Estadual do PRODETUR/NE (UEE/PB) (informação verbal)[28], essa divergência ocorreu no campo político sendo refletida no campo técnico:

> "[...] quando existe divergência entre lados políticos isso interfere no campo técnico. Tanto o estado quanto o município possuem suas secretarias ou órgãos administrativos. Acontece que quando não há alinhamento político, quase sempre ocorre divergências entre uma secretaria e outra. Era preciso que os setores técnicos de ambos entrassem em entendimento."

Dessa forma, em 1996 foi elaborado um novo plano, sendo excluídas as obras da via de acesso principal e secundária do Cabo Branco, o aterro sanitário do Roger, a restauração do Centro Histórico da Cidade Alta e a recuperação ambiental do Pólo Turístico Cabo Branco. Foram incluídas a construção da Rodovia PB-008 Sul, que liga João Pessoa às praias do

[28] Informação concedida pela gestora da UEE/PB, em João Pessoa, outubro de 2010.

litoral sul da Paraíba, a restauração do patrimônio histórico da Cidade Baixa e a incorporação de mais áreas para saneamento, todas sob responsabilidade do estado, a constar no Quadro 7, abaixo.

Quadro 7. Plano de aplicação de recursos do PRODETUR/NE I em 1997

Componente	Ação	Valor (R$)	%
Saneamento	Abst. de água do Polo Turístico Cabo Branco	2.161.541	2,54
	Esgoto do Polo Turístico Cabo Branco	2.921.867	3,43
	Esgoto do bairro de Intermares	3.066.434	3,59
	Esgoto dos bairros Valentina Figueiredo, Bancários e Bessa; ETE Pedreira	44.214.611	51,86
	Esgoto das Praias Ponta de Campina, Poço, Camboinha e Areia Dourada (1ª etapa)	10.036.353	12,27
Transportes	Rodovia PB 008 (trecho Polo Cabo Branco / Jacumã / Tambaba)	10.878.865	13,20
	Rodovia PB 008 (trecho Tambaba / Pitimbu / Acaú)	8.396.578	9,85
	Projeto de Engenharia; EIA-RIMA e avaliação socioeconômica da PB 008 Norte (trecho Lucena /Rio Tinto /Mamanguape /Mataraca /Divisa RN)	337.712	0,39
Rec.de patrimônio histórico	Centro Histórico de João Pessoa (cidade baixa)	571.788	0,67
Desenvolvimento institucional	DER-PB	177.240	0,21
	PBTUR	820.228	0,96
	CAGEPA	247.213	0,29
	SUDEMA	795.674	0,93
	UEE PRODETUR	162.523	0,19
	Planos diretores municipais	470.432	0,55
Total		**85.258.101**	

FONTE: BNB (2005a)

Com o novo plano a abrangência das ações de intervenção física expandiram-se para os municípios de Cabedelo (esgoto do bairro de Intermares e das praias Ponta de Campina, Poço, Camboinha e Areia Dourada), Conde (PB 008) e Pitimbu (PB 008). Ver Figura 12, página 75, para uma melhor visualização das intervenções físicas do novo plano de aplicação do PRODETUR/NE PB I.

Com a finalização das negociações em 1997, as ações do PRODETUR/PB começam a ser desenvolvidas no ano seguinte. O programa dividiu suas ações em quatro grupos, como exposto anteriormente: saneamento (73,69%), transportes (10,24%), restauração de patrimônio histórico (0,67%) e ações de desenvolvimento institucional (3,13%). A expectativa de benefícios estaria diretamente ligada às ações propostas, em face da natureza de cada uma. Os resultados alcançados são discutidos a seguir com base no relatório final de avaliação do PRODETUR/PB I do BNB, sendo reforçado com outras fontes de informações sobre o desenvolvimento do programa. Há de se destacar que o relatório do BNB é muito confuso, pouco detalhado e em alguns momentos contraditório.

Figura 12. PRODETUR/PB I - Intervenções fisicas
FONTE: PARAÍBA (1997)

3.2.1 Repercussão do PRODETUR/PB I em João Pessoa

3.2.1.1 Saneamento

As obras de infraestrutura de saneamento e abastecimento d'água em João Pessoa estavam direcionadas à melhoria da qualidade ambiental do produto turístico sol e mar, assim como finalizar a infraestrutura urbana do Pólo Turístico Cabo Branco a fim de permitir sua consolidação através da implantação de equipamentos turísticos e de lazer pela iniciativa privada.

a) Saneamento dos Bairros do Valentina Figueiredo, Bancários e Bessa

O sistema de esgotamento sanitário do bairro do Valentina Figueiredo teve por objetivo a despoluição do Rio Cuiá, cuja foz desemboca nas praias situadas no Pólo Turístico Cabo Branco, melhorando e preservando as condições de balneabilidade das praias do Pólo. Iniciado em 1998, o projeto teve sua execução parcial não sendo implantado por completo. Conseguintemente não possibilitou a eliminação de efluentes no rio Cuiá, comprometendo a qualidade ambiental do rio e consequentemente das praias do Pólo.

Já o projeto de saneamento do bairro dos Bancários, o qual está inserido na sub-bacia Timbó, pertencente à bacia do Rio Jaguaribe, objetivava a eliminação de lançamentos de esgotos nos cursos desses rios. Concluída em junho 1998, a obra atingiu seus objetivos. Logo possibilitou a retirada de despejos de esgotos nos Rios Timbó e Jaguaribe. Por fim, o saneamento do bairro do Bessa visava a eliminação de impactos negativos sobre a praia do Bessa e no Rio Jaguaribe em face da inexistência de um sistema de coleta e tratamento de esgotos no bairro. O projeto foi parcialmente completado em 2001 não estando apto ao funcionamento efetivo.

b) Saneamento e abastecimento d'água do Polo Turístico Cabo Branco

A área do Pólo encontrava-se embargada perante o início das obras. Por determinação do IBAMA as obras só poderiam ser iniciadas mediante recuperação ambiental da área. Como exposto anteriormente, a falta de convergência política entre o Governo de Estado e o Município de João Pessoa resultou na exclusão da ação de recuperação ambiental do Pólo da proposta inicial do plano de aplicação de recurso. Ação a qual seria executada pelo município.

O relatório não menciona como se deu o processo de desembargo da área para que as obras de abastecimento d'água e esgotamento sanitário do Pólo fossem iniciadas. Segundo Pedrosa (1999), em 1996 a PBTUR apresentou ao IBAMA um plano de recuperação das áreas degradadas do Pólo, em seguida o embargo foi condicionalmente suspenso pelo IBAMA a fim de permitir o início dos serviços de recuperação de áreas degradadas e demais obras no Pólo. De acordo com o atual presidente da PBTUR (informação verbal)[29], os serviços de recuperação ambiental do Pólo foram executados pelo Governo do Estado com recursos próprios.

> "[...] à época o governo do estado assumiu a responsabilidade de recuperar as áreas impactadas do Pólo a fim de viabilizar a implantação da infraestrutura de abastecimento de água e sistema de esgotos [...] as obras de recuperação foram financiadas com recursos do governo do estado."

As obras do sistema de abastecimento d'água e esgotamento sanitário do Pólo Turístico Cabo Branco foram finalizadas em sua totalidade em junho de 2001. De acordo com o relatório do BNB (2005a), com a conclusão dessas ações o Pólo apresentava-se apto a receber investimentos privados, respondendo positivamente à proposta de desenvolvimento do Pólo. Entretanto, o relatório não menciona que ao término das obras foram verificados novos impactos ambientais decorrentes destas, levando a retomada do embargo do Pólo pelo IBAMA.

Além dos impactos causados pelas obras de saneamento, a construção da Rodovia PB 008, a qual tem seu início ao final da via principal de acesso ao Pólo, também ocasionou impactos ambientais. De acordo com o relatório do Plano de Controle Ambiental (PCA) e de Recuperação de Áreas Degradadas, Paisagismo e Preservação Ambiental (PRAD) do Pólo Turístico Cabo Branco:

> [...] a instalação do sistema de esgotamento sanitário causou danos ao meio natural além dos limites ocupados por esses equipamentos. O Rio Cabelo, fora da poligonal do empreendimento, mas em sua área de influência, sofreu forte degradação ao ter seu curso natural interrompido. Os Rios Jacarapé e Aratu, que se encontram na área do Pólo, sofreram degradações semelhantes com a construção da Rodovia PB 008 (PARAÍBA, 2003, p. 19).

Os impactos ambientais provocados pelas obras de saneamento provocaram a retomada do embargo ambiental do Pólo, impossibilitando-o de receber investimentos privados. Tais dificuldades vieram a provocar uma inércia em tornar efetivamente o Pólo em

[29] Informação concedida pelo Presidente da PBTUR, em João Pessoa, outubro de 2010.

um produto turístico concreto, não respondendo positivamente a proposta do PRODETUR/PB I de consolidação do Pólo.

3.2.1.2 Transportes

João Pessoa foi contemplada com a implantação da Rodovia PB 008 sul, uma rodovia litorânea que liga a cidade aos municípios do litoral sul do estado: Conde e Pitimbu. Anteriormente o acesso ao litoral sul se dava apenas pela BR101. Segundo o BNB (2005a) a construção da rodovia atuaria como indutora do desenvolvimento turístico do litoral sul da Paraíba através da melhora do acesso à região, proporcionando fluxos turísticos e viabilizando a implantação de equipamentos turísticos. A rodovia também atuaria como mais um acesso ao Pólo Turístico Cabo Branco, a partir do litoral sul do estado.

A Rodovia tem seu início ao sul do Pólo Turístico Cabo Branco, perpassando pelo município do Conde e com seu término no município de Pitimbú, num total de 37,00 km. As obras de construção da rodovia tiveram seu início em junho 1998 e finalizadas em outubro de 2002. Segundo o relatório do BNB (2005a), a construção da rodovia atendeu aos objetivos propostos na medida em que permitiu a acessibilidade às praias do litoral sul por dentro de João Pessoa. Em conseqüência foi aberta possibilidade do desenvolvimento turístico da região, viabilizando a implantação de equipamentos turísticos.

Figura 13. Início da Rodovia PB 008
FONTE: PARAÍBA (2002)

O relatório do BNB (2005a) menciona, apenas pontuando, que ao final das obras de construção da rodovia foram verificados impactos negativos ao meio ambiente, a constar:

ausência de recuperação ambiental de cortes, aterros e jazidas de empréstimo, falta de hidrossemeadura nos taludes dos cortes, problemas localizados de adensamento de aterros e falta de correção de greide dos aterros. Todavia, o relatório falha em omitir as conseqüências que tais impactos provocaram. A construção rodovia acarretou o barramento parcial dos Rios Aratú e Jacarapé, localizados na área do Pólo Turístico Cabo Branco, bem como provocou a alteração nos cursos dos mesmos. Por ter seu início dentro da área do Pólo Turístico Cabo Branco, os impactos ambientais ocasionados pela construção da rodovia, junto com aqueles provocados pelas obras de saneamento e abastecimento d'água do Pólo, proporcionaram o embargo do mesmo.

3.2.1.3 Recuperação de patrimônio histórico

As ações de restauração de patrimônio histórico tiveram como objetivo diversificar o produto turístico da capital através da restauração do Centro Histórico da Cidade Baixa, proporcionando um complemento ao turismo de sol e mar (BNB, 2005a). Além da diversificação do produto turístico, a recuperação do patrimônio histórico deveria alcançar: Incremento na realização de eventos, geração de um fluxo de visitantes, geração de oportunidades de renda para a população do entorno (BNB, 2005a).

De acordo com Scoguglia (2004), o esforço para revitalização do Centro Histórico de João Pessoa tem sua origem no final da década de 1980, no Programa de Preservação do Patrimônio Cultural da Ibero-América financiado pelo governo espanhol. A revitalização do Centro Histórico de João Pessoa nasce a partir do convênio firmando em 1987 entre o governo brasileiro, através do MINC e IPHAN, e o governo espanhol, através da Agencia Española de Cooperación Internacional. A partir daí nasce o Projeto de Revitalização do Centro Histórico de João Pessoa (PRCH-JP) em 1987.

O projeto foi desenvolvido e executado pela Comissão de Revitalização do Centro Histórico de João Pessoa (CPDCH-JP) e pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba (IPHAEP). De acordo com Scoguglia (2004), o Projeto de Revitalização do Centro Histórico de João Pessoa previa a restauração de 26 monumentos históricos, entre edifícios, igrejas, praças e ruas. Distribuídas entre a Cidade Baixa e a Cidade Alta[30]. Entre os anos de 1989 e 2002 foram realizadas 17 restaurações. A partir de 1997 o PRODETUR/PB passa a fazer parte do PRCH-JP. As ações de restauração de patrimônio histórico do

[30] Essa denominação deve-se à topografia da região: Planície fluvial (Cidade baixa) e baixo planalto costeiro ou tabuleiro (Cidade Alta).

PRODETUR/PB foram escolhidas entre aquelas apresentadas no PRCH-JP. À época o PRCH-JP indicava 13 projetos para serem desenvolvidos prioritariamente. Segundo o BNB (2005a), o PRODETUR/PB, por limitação de recursos financeiros destinados as ações de restauração de patrimônio histórico, contemplou apenas três projetos: Largo de São Pedro Gonçalves, Igreja de São Frei Pedro Gonçalves e o prédio do Memorial da Arquitetura Paraibana. Todos localizados na Cidade Baixa.

As obras de restauração foram iniciadas em maio de 2000 e finalizadas em fevereiro de 2002. No Largo de São Pedro Gonçalves foram executadas a recuperação do calçamento, instalação de toda a fiação elétrica e telefônica de forma subterrânea e a restauração de 13 fachadas de imóveis localizados no largo. Já a Igreja de São Frei Pedro Gonçalves e o prédio do Memorial da Arquitetura Paraibana, que estão localizados no largo em questão, passaram por obras de restauração completa, interna e externamente. A proposta de restauração do Largo de São Pedro e suas edificações eram de convertê-los em área de lazer voltada para eventos culturais e contemplação do patrimônio histórico.

Figura 14. Largo de São Pedro
Foto: Petrônio Maciel de Sousa, 2003

Figura 15. Largo de São Pedro
Foto: Petrônio Maciel de Sousa, 2003

Figura 16 . Memorial da Arquitetura Paraibana
Foto: Petrônio Maciel de Sousa (2003)

Figura 17. Igreja de São Frei Pedro Gonçalves
Foto: Petrônio Maciel de Sousa (2003)

Segundo o BNB (2005a) o saldo da restauração foi positivo. Foi registrado fluxo de turistas visitando os monumentos do largo de São Pedro, lembrando que os mesmos estavam há mais de 10 anos em condição de abandono. Assim como foi verificado um significativo aumento na realização de eventos na área. Os dados das tabelas 4 e 5 evidenciam a nova dinâmica que a restauração proporcionou a área.

Tabela 4. Fluxo de visitantes aos monumentos restaurados

Igreja de São Frei Pedro Gonçalves	**Fluxo**	
	2001	**2002**
Local	00	396
Turistas	00	155
Memorial da Arquitetura Paraibana	**Fluxo**	
	2001	**2002**
Local	00	86
Turistas	00	33

FONTE: BNB (2005a)

Tabela 5. Eventos gerados

Eventos	**Ano**			
	1999	**2000**	**2001**	**2002**
Exposições	04	03	08	12
Teatro ao Ar livre	01	01	01	02
Festa Folclórica	01	01	01	02
Festival de Cinema	00	00	00	01
Festival de Arte	00	01	01	01
Festividades carnavalescas	00	01	01	02
Festividades religiosas	01	01	01	04
Festivais de música	00	01	02	03
Total	**07**	**09**	**15**	**27**

FONTE: BNB (2005a)

Apesar de os números serem relativamente baixos, é preciso levar em consideração que a área encontrava-se totalmente abandonada. Cabe destacar ainda que o PRODETUR/PB restaurou apenas uma parte pontual do Centro Histórico da Cidade Baixa, os resultados alcançados precisam ser avaliados tomando como base o restante das revitalizações que ocorreram do Centro Histórico da Cidade Baixa pelo PRCH-JP. O Largo de São Pedro encontra-se com a Praça Antenor Navarro, a qual foi totalmente restaurada junto com suas edificações pelo PRCH-JP. Tanto o largo quanto a praça fazem parte da mesma área restaurada, formando um único "complexo histórico". Essa área ficou conhecida popularmente como o "Centro Histórico de João Pessoa", por concentrar espacialmente várias restaurações, apesar de abranger apenas parte do Centro Histórico da Cidade Baixa. Nesse

sentindo, quem visita Praça Antenor Navarro automaticamente vista o Largo de São Pedro, pois estão localizados na mesma área.

Figura 18. "Centro Histórico de João Pessoa"
FONTE: IPHAEP (2005)

As ações do PRODETUR/PB de restauração do Centro Histórico da Cidade Baixa além de turísticas, também visavam beneficiar a população do entorno. Segundo o BNB (2005a), foi incentivada a permanência da população residente pré-restauração do Largo de São Pedro. Já as edificações que se encontravam vazias começaram a ser adquiridas por empresários que visavam investir no local em decorrência da renovação. Entretanto, segundo o BNB (2005a) não foi possível detectar a criação de oportunidade de renda para a população do entorno. Sobre tal questão, Scoguglia (2004) argumenta que não houve uma revitalização, o que realmente aconteceu foi uma restauração, uma reforma de edifícios, fachadas, ruas etc, que não foi acompanha pela inserção efetiva da população do entorno. Todavia, o "Centro Histórico de João Pessoa" se consolidada como área de eventos culturais.

3.2.1.4 Desenvolvimento Institucional

As ações no âmbito do desenvolvimento institucional teriam como objetivo o fortalecimento da capacidade dos agentes envolvidos no programa. Em João Pessoa foram submetidos à capacitação a Empresa Paraibana de Turismo (PBTUR), a Unidade Executora Estadual do PRODETUR (UEE/PB), o Departamento de Estradas de Rodagem da Paraíba (DER/PB) e a Superintendência de Desenvolvimento do Meio Ambiente (SUDEMA).

a) Empresa Paraibana de Turismo (PBTUR)

A PBTUR é um órgão de administração indireto do Estado da Paraíba e tem como função o fomento e a promoção do marketing turístico paraibano. De acordo com o BNB (2005a) as ações de desenvolvimento institucional buscaram eliminar os pontos críticos da empresa, identificados com base em um diagnóstico interno, e a criação de um sistema de informações e campanhas de marketing. De acordo com o BNB (2005a), o resultado foi deficiente, o planejamento interno[31] foi cumprido parcialmente prejudicando o alcance dos benefícios esperados, "não sendo possível a criação de um eficiente sistema de informações e uma consistente campanha de promoção, não havendo uma divulgação e venda consistente do destino" (BNB, 2005a, p.24). Todavia, apesar de o relatório mencionar que não foi possível a criação de uma eficaz campanha de marketing, houve um aumento de 59,62% no fluxo turístico de João Pessoa durante os anos de implantação do programa, a constar na tabela 6.

Tabela 6. Fluxo turístico em João Pessoa 1996-2003

ANO	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
FLUXO	400.309	387.627	562.425	451.882	550.242	594.923	642.960	618.652

FONTE: BNB (2005a)

Com base nos dados acima expostos verifica-se que o fluxo turístico na Paraíba apresenta-se irregular entre o período de 1996 a 1999, apresentando variações positivas e negativas. A partir do ano de 1999 o fluxo turístico começa a apresentar taxas positivas, exceto no ano de 2003. Segundo Leandro (2007), entre os anos 1995 e 2002, período que coincide com a implantação do PRODETUR/PB, houveram intensas campanhas de marketing desenvolvidas pela PBTUR. Segundo o autor os tipos de mídia mais empregados na

[31] O BNB (2005a) não disponibiliza informações relativas ao planejamento interno.

promoção turística foram folheteria (folders e cartazes), revistas e vídeos. Esses materiais foram apresentados em eventos de interesse turístico regionais, nacionais e internacionais.

Figura 19. Folder utilizado na promoção turística de João Pessoa
FONTE: LEANDRO (2007)

O BNB (2004) não é específico quanto ao que ele chama de "um eficiente sistema de informações e uma consistente campanha de promoção", resultando num diagnóstico confuso quanto ao êxito do desenvolvimento institucional da PBTUR. O que pode se depreender de uma maneira geral, com base nos dados estáticos, é que sem dúvida houve um aumento considerável no fluxo turístico de João Pessoa durante o desenvolvimento do PRODETUR/PB.

c) Superintendência de Desenvolvimento do Meio Ambiente (SUDEMA)

A SUDEMA é um órgão indireto do Estado da Paraíba responsável pelo monitoramento e controle do meio ambiente em conformidade com a legislação ambiental vigente. De acordo com o BNB (2005a), o plano de desenvolvimento institucional da SUDEMA contava com ações de avaliação institucional, fortalecimento das estruturas operacionais, desenvolvimento de recursos humanos e aquisição de materiais. O objetivo dessas ações era melhorar a gestão da SUDEMA na proteção ambiental, no licenciamento ambiental, no acompanhamento e no monitoramento das atividades e obras licenciadas.

Segundo o relatório (BNB, 2005a), houve a capacitação do corpo técnico e administrativo do órgão através de 10 cursos ministrados por professores da UFPB, com um total de 150 pessoas capacitadas. Apesar da capacitação que o órgão recebeu a sua atuação foi deficiente. A implantação do sistema de abastecimento d'água e esgotamento sanitário do Pólo Turístico Cabo Branco proporcionaram impactos ambientais, assim como também foram detectados graves impactos ambientais decorrentes da construção da Rodovia PB 008.

Segundo o BNB (2005a), as ações que constituíam o PRODETUR/PB não vislumbrariam impactos ambientais negativos, uma vez que se teve "o cuidado de submeter todos os projetos à aprovação da SUDEMA, visando à obtenção da licença de instalação e operação e, quando se apresentou necessário, se procedeu aos ajustes requeridos pela legislação ambiental (BNB, 2005a, p.39)". Contudo, o que se observou foi que ocorreram diversos impactos ambientais. Nesse sentido, a sua atuação como órgão de fiscalização e controle ambiental foi falha. Essa deficiência contribuiu diretamente para atrasar o desenvolvimento do Pólo Turístico Cabo Branco.

b) Unidade Executora Estadual (UEE/PB)

A função da UEE/PB seria a de coordenar e acompanhar os projetos e ações relativos ao programa. A constar no relatório do BNB (2005a) as ações na UEE/PB ficaram restritas ao seu aparelhamento através da aquisição de aparelhos de informática, audiovisual e veículos. Não foi objeto de ação a qualificação da UEE/PB. De acordo com o BNB (2005a, p.27) a UEE/PB não atuou como órgão agregador do programa, "limitou-se a ser um mero acompanhante da execução física e financeira em atendimento às exigências operacionais do programa". O BNB (2005a) não expõe as razões do por que a UEE/PB não atuou como órgão agregador. Segundo atual gestora da UEE/PB (informação verbal)[32]:

> "A função da unidade executora é de coordenar as ações do programa. Sua função está limitada a isso. Quem executa as ações são os agentes envolvidos, como a SUDEMA ou a PBTUR [...] o que pode ter acontecido é a atuação de coordenação ter sido deficiente.

Essa deficiência na coordenação pode ter comprometido o efetivo desenvolvimento do PRODETUR/PB. Uma atuação eficaz da UEE/PB poderia orientar ações dos agentes envolvidos no programa no sentido de induzir a eficiência administrativa. Tomamos o caso da

[32] Informação concedida pela gestora da UEE/PB, em João Pessoa, outubro de 2010.

SUDEMA, a sua deficiência na fiscalização ambiental de determinadas obras possibilitou que tais obras proporcionassem impactos ambientais. Outro ponto seria a fiscalização de maneira mais incisiva da aplicação do plano de ação do PRODETUR/PB, para que todas as ações fossem cumpridas de acordo com suas propostas.

3.2.1.5 Saldo Final

A grande tônica do programa veio ser a melhoria de infraestrutura de saneamento, uma vez que do montante investido no programa, 73,69% foram destinados a sua implantação. Os investimentos em saneamento visavam preservar a qualidade ambiental do produto turístico sol e mar e finalizar a infra-estrutura urbana do Pólo Turístico Cabo Branco. Todavia, não se pode colocar que as ações de infra-instrutora de saneamento empreitadas pelo programa tiveram rebatimento direto no desenvolvimento da atividade turística em João Pessoa. O Pólo Turístico Cabo Branco, considerado o grande vetor para o desenvolvimento turístico, não conseguiu sair do papel devido ao embargo ambiental causado pelas obras de saneamento e abastecimento d'água do Pólo e da construção da Rodovia PB 008.

O turismo é um fenômeno eminentemente urbano, as atividades turísticas utilizam a infraestrutura urbana das cidades como aeroportos e vias de acesso (CRUZ, 2002). No que toca a atividade turística e sua relação com o sistema de transportes, VERA *et al*. (1997) colocam que essas infraestruturas são imprescindíveis para alavancar o turismo, posto que as condições de mobilidade e de acessibilidade são requisitos fundamentais para o desenvolvimento deste setor. As obras de acessibilidade em João Pessoa ficaram restritas à construção da Rodovia PB 008, que liga a cidade às praias do litoral sul. Todavia, apesar de João Pessoa ter ganhado mais um acesso rodoviário, não há como avaliar se a rodovia efetivamente proporcionou ganhos no desenvolvimento turístico da cidade, pois não existem dados que comprovem que a rodovia proporcionou um aumento de fluxo turístico para capital.

Diferentemente do que aconteceu nas capitais dos estados nordestinos do Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe, Bahia e Pernambuco, onde houveram investimentos na ampliação e melhoria de seus respectivos aeroportos, na Paraíba não houve investimento na infra-estrutura aeroportuária de sua capital. Uma estrutura aeroportuária de qualidade é fundamental para atração de turistas nacionais e estrangeiros. A Paraíba concentrou na sua capital ações em obras de saneamento, o que é até certo ponto conflitante, pois se por um lado a melhoria no saneamento pode vir a preservar a qualidade ambiental do produto turístico, por outro lado ela não tem a capacidade de deslocar fluxos turísticos. Ter um produto de qualidade, mas não

proporcionar acesso ao mesmo é no mínimo paradoxal. Afinal de contas, a oferta de um sistema de transportes eficiente, que responda às necessidades dos consumidores, constitui uma exigência no atual cenário globalizado e competitivo que é o setor turístico.

O sistema de transportes, junto com a hospedagem, configura-se como um dos elementos estruturantes do setor turístico. Nesse sentido, quando se coloca em perspectiva a consolidação do Pólo Turístico Cabo Branco, a deficiência no acesso aéreo à João Pessoa poderia prejudicar o desenvolvimento do Pólo. Afinal, qual agente privado iria investir em equipamento hoteleiro numa cidade onde existe uma carência no deslocamento de fluxos turísticos?

Tal fato demonstra falhas na elaboração do plano de aplicação do PRODETUR/PB I, as ações concretamente turísticas do PRODETUR/PB I foram tímidas. Em que pese ter havido um incremento no fluxo turístico na capital paraibana durante a implantação do programa, tal constatação não pode ser associada aos investimentos no centro histórico ou na área de saneamento. As campanhas de marketing realizadas pela PBTUR durante os anos de implantação do programa (1997-2002) proporcionaram um aumento de 59,62% no fluxo turístico na capital paraibana. Entretanto, o marketing não é única ação necessária para alcançar o desenvolvimento do turismo local.

Outro fato a se destacar é a atuação dos agentes públicos envolvidos nas obras de intervenção física do programa, principalmente a SUDEMA e o Governo do Estado. A atuação da SUDEMA foi falha; mesmo sendo contemplada pelas ações de desenvolvimento institucional, foram verificados diversos impactos ambientais causados pelas obras de saneamento e transportes. Já o Governo do Estado, das seis obras de saneamento, duas não foram concluídas. Segundo o BNB (2005a), as obras de saneamento que não foram concluídas devem-se ao fato de que os recursos alocados não foram suficientes para concluí-las. Tal fato demonstra a deficiência do governo na gestão financeira do programa.

Com exceção do Centro Histórico[33], em que sua dinâmica territorial foi totalmente (re)organizada, o PRODETUR/PB I não chegou a (re)organizar o território de João Pessoa como um todo ou influenciar na sua dinâmica. Ocorreu apenas um aumento do fluxo de turistas, considerável levando em comparação as estatísticas anteriores a implantação do programa. Todavia, não houve a criação de um ambiente satisfatório para o desenvolvimento da atividade turística, propiciando à capital paraibana melhores condições de competitividade em relação às demais capitais nordestinas.

[33] Levando em conta as ações do Projeto de Revitalização do Centro Histórico de João Pessoa (PRCH-JP).

3.3 PRODETUR/PB II

O foco do PRODETUR/NE II é a continuidade e sustentabilidade das ações realizadas na primeira faze do programa. Para atender as condições básicas de elegibilidade para participar da segunda etapa do programa, o regulamento operacional do PRODETUR/NE II (BNB, 2002) prevê que os estados deverão definir "pólos de turismo", identificado por grupos de municípios com atrações similares ou complementares; implantar conselhos de turismo nos pólos, elaborar para os pólos um Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) e demonstrar capacidade de endividamento para contratar os recursos financeiros.

A elaboração do PDITS deverá ser executada pela Unidade Executora Estadual do PRODETUR (UEE), sendo acompanhada pelos respectivos Conselhos de Turismo dos pólos, tendo sua aprovação feita pelo Conselho de Turismo. Uma vez aprovado pelo Conselho, o PDITS estará apto a ser submetido ao BNB para avaliação e aprovação final. O regulamento operacional também prevê que as ações de investimentos deverão começar pelos municípios que foram beneficiados na etapa anterior do programa; uma vez assegurada a execução dessas ações, poderão ser incluídos investimentos nos municípios adicionais.

Buscando participar da segunda etapa do PRODETUR/NE o Governo do Estado da Paraíba apresenta ao BNB, em agosto de 2004, o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável do Pólo Costa das Piscinas, previamente aprovado pelo conselho do Pólo. Em 27 de outubro de 2004 é aprovado pelo BNB e Ministério do Turismo o PDITS do Pólo Costa das Piscinas. O Pólo fora constituído por doze municípios: nove da área de abrangência do PRODETUR/PB I: Cabedelo, Conde, João Pessoa, Pitimbú, Mataraca, Marcação, Baía da Traição, Rio Tinto e Lucena; adicionado de mais três municípios: Santa Rita, Bayeux e Mamaguape. Do total de municípios que constituem o Pólo, apenas Santa Rita, Bayeux e Mamaguape não se constituem em municípios litorâneos. (Ver figura 20, página 91, para visualizar o mapa da área de abrangência do Pólo).

De acordo com PDITS (BNB, 2005b), a inclusão do município Bayeux na área de planejamento deve-se ao Aeroporto Castro Pinto, principal aeroporto do estado, estar localizado na área do município. Já inclusão do município de Santa Rita deve-se as potencialidades históricas que o município apresenta. Por fim, a inclusão do município de Mamanguape deve-se a sua riqueza de seus recursos naturais, caracterizado por uma rica rede fluvial.

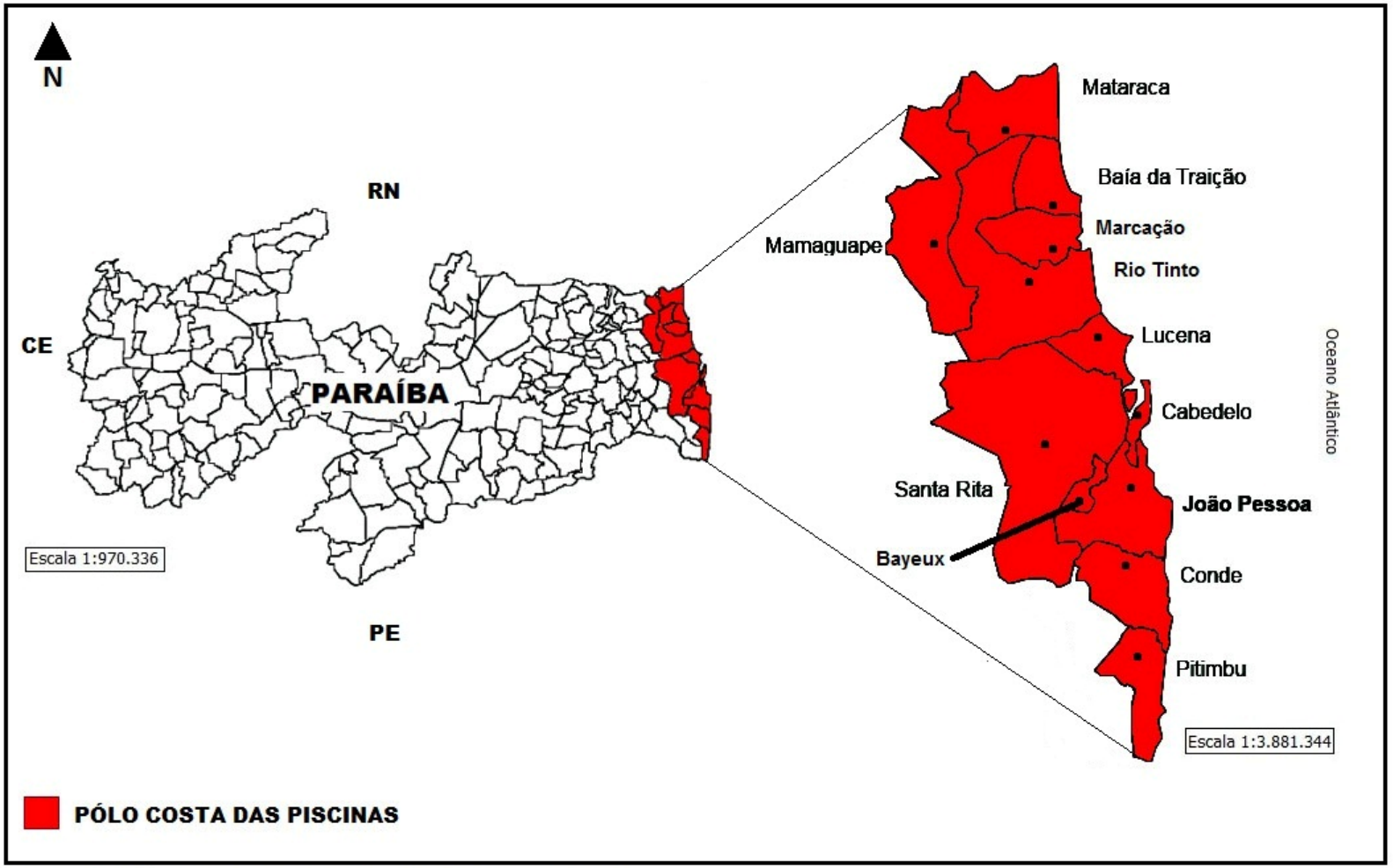


Figura 20. Área de abrangência do Pólo Costa das Piscinas
Mapa: Elaboração própria (2011)

Segundo o diagnóstico para elaboração do PDITS (BNB, 2005b), a Paraíba possui uma reconhecida desvantagem competitiva em relação aos mercados mais tradicionais de sol e mar da Região Nordeste. A proposta do PDITS consistia no desenvolvimento de um destino turístico singular, atraente e competitivo no contexto regional através da potencialização de suas singularidades. De acordo com o PDITS (BNB, 2005b), o potencial turístico paraibano conta com singularidades que o diferencia de outros destinos:

a. A disponibilidade de um centro urbano (João Pessoa) de médio porte ao qual se atrelam atrativos culturais e naturais, o que caracteriza um ambiente mais tranqüilo e seguro e de melhor qualidade de vida quando comparado aos mercados concorrentes que sofrem os efeitos da aglomeração urbana;
b. O baixo grau de violência verificado em João Pessoa e nos municípios componentes da área de planejamento;
c. O significativo acervo histórico concentrado em João Pessoa e no seu entorno, passíveis de serem incorporados em produtos ou roteiros de turismo cultural.
d. A diversidade e a riqueza dos recursos naturais do litoral do Polo;
e. Possibilidades de aumento dos meios de hospedagem;
f. A existência de áreas livres ou com baixa densidade de ocupação, em praias de elevado potencial turístico.

Dentro dessa perspectiva de potencialidades singulares se formataria o produto turístico do Pólo Costa das Piscinas. Nesse sentido, o Pólo teria a sua vantagem comparativa vinculada à singularidade de seu produto turístico. Como resultado, o Pólo Costa das Piscinas "deverá definir-se e posicionar-se no mercado como destino tropical de sol e mar de oferta múltipla; um lugar tranqüilo, seguro e gostoso" (BNB, 2005b, p.12).

Para alcançar tal objetivo, o PDITS foi elaborado em três componentes estratégicos: Fortalecimento Municipal; Planejamento, capacitação e infraestrutura e Promoção de investimento. Com base nesses três eixos estratégicos foi desenvolvido o plano de ação/aplicação de recursos do Pólo Costa das Piscinas, orçado num valor total de 38.663.207 US$, com previsão de finalização das ações em cinco anos pós-contrato do empréstimo. A prioridade para intervenções estão voltadas à continuidade do PRODETUR/PB I, visando à

consolidação das ações realizadas. Para tanto, as ações[34] foram centradas na região formada por João Pessoa, Cabedelo e o litoral sul (Conde e Pitimbu).

O elenco de ações proposto pelo plano de aplicação apresenta a continuidade e extensão das ações da etapa anterior ao programa: novas obras de saneamento e a continuação das obras que não foram concluídas; a recuperação de monumentos históricos; recuperação ambiental do Pólo Turístico Cabo Branco, para que o mesmo seja desembargado; passivo ambiental da Rodovia PB 008 e mais ações de desenvolvimento institucional. João Pessoa concentra 43,38% dos investimentos do PRODETUR/PB II e, diferente da etapa anterior, o plano de aplicação (Quadro 8, página 92) passa a contar com mais ações de intervenção física de "natureza turística".

Além da continuação das obras, estavam previstas a reurbanização de áreas turísticas da capital, a constar: reurbanização do Mercado de Peixes de Tambaú; a construção do Centro de Animação Turística de João Pessoa, espaço dotado de equipamentos de lazer, no bairro de Tambaú e reforma do Píer de Tambaú. No tocante ao setor de transportes, o plano abrange apenas a duplicação do acesso ao Aeroporto Casto Pinto; não estavam previstas obras de melhoria e ampliação do aeroporto.

O Pólo Turístico Cabo Branco entra mais uma vez como prioridade do programa. Nas palavras do PDITS, a consolidação do pólo "é fundamental para o desenvolvimento turístico da Paraíba e capaz, por si só, de impulsionar a economia do estado e o desenvolvimento urbano da capital paraibana" (BNB, 2005b, p. 98). Com o intuito de consolidar de vez o pólo, estava prevista a construção de um Centro de Convenções na área do pólo. Além da proposta de consolidação, o centro de convenções atuaria como vetor de desenvolvimento do turismo de negócios e eventos.

O PDITS também contava com uma proposta de criação de um "Circuito Náutico", que visava desenvolver o turismo náutico através da construção de pontos de embarcação ao longo do estuário do Rio Paraíba: Porto do Capim em João Pessoa; Praia do Jacaré em Cabedelo; Forte Velho em Santa Rita; Costinha em Lucena e Antigo Cais dos Hidroaviões em Cabedelo. Cada ponto se configuraria em um ponto de animação.

[34] Ver anexo 3 para detalhamento do plano de ação com discriminação de todas as ações.

Quadro 8. Plano de aplicação do PRODETUR/PB II: Investimentos em João Pessoa

COMPONENTE 1 - FORTALECIMENTO MUNICIPAL	Valor US$
Gestão Turística (Desenvolvimento institucional)	
PBTUR	86.054
Prefeitura Municipal de João Pessoa	83.333
UEE /PB	63.000
IPHAEP	66.667
Proteção de Recursos Naturais	
PCA e PRAD do Polo Cabo Branco	150.000
Recuperação ambiental do Polo Turístico Cabo Branco	300.000
Criação do Jardim Botânico Bejamin Maranhão	1.227.427
Recuperação de Patrimônio Histórico e Cultural	
Restauração do complexo "Antiga Alfandega"	277.132
Marco do Porto do Capim	333.333
Antiga Fábrica de Gelo - Centro Apoio Turístico	76.933
Antiga Superintendência da Alfândega - Centro Cultural	233.218
Implantação da Praça Porto do Capim	600.220
Urbanização de Áreas Turísticas	
Reurbanização do Mercado de Peixes de Tambaú	333.333
Centro de Animação Turística	150.000
Marco da PBTUR	300.000
Pier PBTU	166.667
Circuito Náutico "Por do Sol" / Polos de Animação Turísticas	1.250.000
COMPONENTE 2 - PLANEJAMENTO, CAPACITAÇÃO, INFRA ESTRUTURA	
Água e Saneamento	
SES da Praia do Bessa (finalizar)	1.076.285
SES de Manaíra	740.000
SES Valentina Figueiredo (finalizar)	1.500.000
Obras de Infra-Estrutura	
Duplicação do acesso ao Aeroporto Castro Pinto	833.333
Instalação de sinalização de orientação ao turista	400.000
Centro de Convenções de João Pessoa	7.000.000
COMPONENTE 3 - PROMOÇÃO DE INVESTIMENTO PRIVADO*	
Treinamento, Seminários e Oficinas de Trabalho	250.000
TOTAL	**16.947.701**

FONTE (BNB, 2005b)

*Este componente é destinado para todos os municípios que fazem parte do Pólo, todavia o PDITS não expõe a divisão dos investimentos. Nesse sentido, o valor destinado a esse componente não foi somado ao total final de investimentos.

Observa-se no gráfico da figura 21, página 93, que os investimentos do PRODETUR/PB II em João Pessoa concentraram-se em ações de infraestrutura[35] (48%), todavia 85% do investimento em infraestrutura está destinado à construção do Centro de Convenções de João Pessoa. Como exposto no gráfico, observa-se que as ações estão mais bem distribuídas quando comparadas à etapa anterior do programa, que concentrou ações em saneamento.

[35] Infraestrutura como descrita no Plano de Aplicação de Recursos do PDITS.

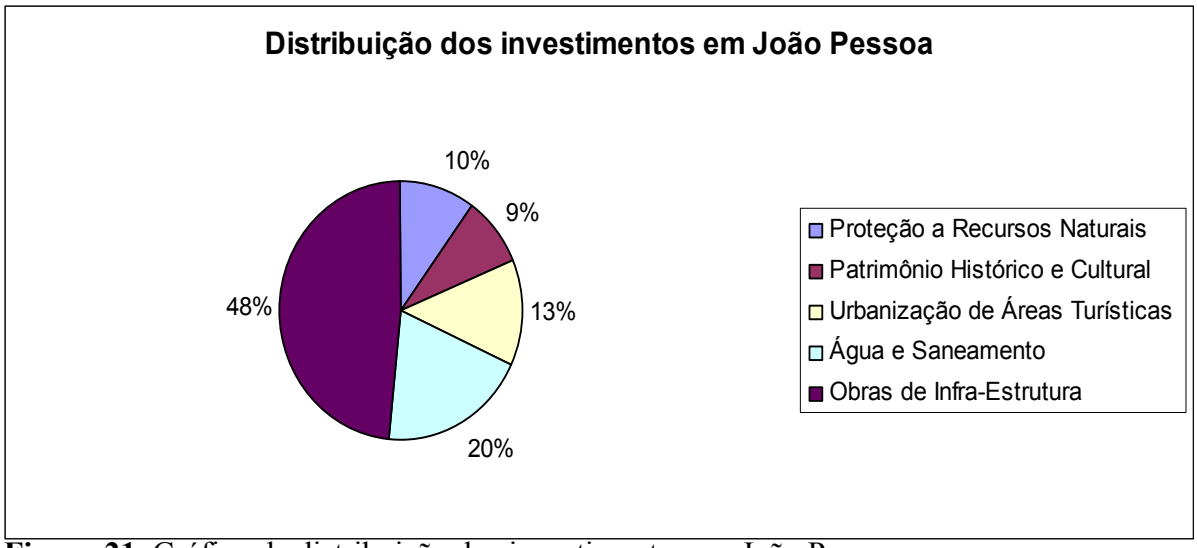


Figura 21. Gráfico da distribuição dos investimentos em João Pessoa
FONTE: BNB (2005b)

A construção de equipamentos como um centro de convenções, a criação de produtos turísticos (Circuito Náutico) e a urbanização de áreas de interesse turístico, de fato fornecem subsídios estruturais para desenvolver o turismo. No entanto, ainda faltam outros fatores estruturais como o acesso ao produto turístico, nesse caso o desenvolvimento de um sistema de transportes eficaz, principalmente o aéreo. Mais uma vez a questão do desenvolvimento de uma infraestrutura aeroportuária não teve ênfase. Ações relacionadas ao aeroporto ficaram restritas à duplicação do acesso ao mesmo.

Com o PDITS pronto e aprovado pelo BNB, faltava apenas a contratação dos recursos financeiros. No dia 26 de abril de 2005, seis meses após a aprovação do PDITS do Pólo Costa das Piscinas pelo o BNB, o Governo do Estado Paraíba anunciou ao BNB a ausência da capacidade de endividamento do estado para executar o programa. De acordo com o BNB (2010) o processo de contratação dos recursos financeiros da segunda etapa do programa fora concluído em junho de 2006. Não houve tempo hábil para regular as contas do estado e a Paraíba fica de fora do PRODETUR/NE II. Como conseqüência o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável do Pólo Costa das Piscinas não é implantado.

Segundo a atual gestora da UEE/PB, a não contração dos empréstimos do PRODETUR/NE II vai além da questão da ausência de capacidade de endividamento do estado. A gestora expõe que o PDITS do Pólo Costa das Piscinas começou a ser elaborado durante a implantação do PRODETUR/PB I. A concepção do Pólo Costa das Piscinas fora concebida durante o segundo governo de José Targino Maranhão (1999-2002). Segundo a gestora (informação verbal)[36]

[36] Informação concedida pela gestora da UEE/PB, em João Pessoa, outubro de 2010.

> "O governo já tinha um carta consulta aprovada e estava na elaboração do PDITS Costa das Piscinas, faltava apenas alguns detalhes para finalizar. Daí houve a mudança de governo. Como há historicamente uma descontinuidade de políticas quando se muda de governo, o novo governo achou por bem refazer o trabalho que já estava pronto. Passou-se um bom tempo refazendo o plano e quando chegou a hora de contratar os recursos, o governo não possuía capacidade de endividamento."

A gestora também expõe (informação verbal)[37] que à época da mudança de governo na Paraíba*, "o governo anterior possuía capacidade de endividamento e já havia deixado a concepção do PDITS pronta, contudo eles [o novo governo] decidiram não levar em conta o que já estava praticamente fechado"*. O depoimento da gestora é reforçado pelo próprio PDITS do Pólo Costa das Piscinas aprovado em 2004. Segundo o PDITS (BNB, 2005b), a Paraíba havia apresentado a proposta inicial do PDITS ao BNB em 2001, no mesmo ano o BNB a avaliou e a encaminhou de volta, sugerindo modificações e correções. A proposta original do PDITS passou por várias revisões entre 2001 e 2002. Segundo o PDITS (BNB, 2005b, p. 1), "a decisão de desenvolver um novo PDITS foi baseada na constatação de que se fazia necessário retomar o processo com base nas premissas que orientam o PRODETUR/NE II". Subentende-se, a partir da citação, que a proposta original do PDITS foi elaborada fora das diretrizes do programa, todavia o documento não detalha em nada tal questão, apenas expõe que o plano foi elaborado fora das premissas do programa. Sobre tal questão, a gestora da UEE/PB explica que (informação verbal)[38]

> "a elaboração de um documento como o PDITS é lenta e detalhada e sempre há revisões, mas o que acontece é que o governo optou por desenvolver um plano novo [...] geralmente os governos não gostam de continuar a obra dos outros, e foi isso que aconteceu. A Paraíba mais uma vez saiu perdendo no turismo."

Evidencia-se que o que levou o Estado da Paraíba a ficar de fora da segunda etapa do PRODETUR/NE foi a descontinuidade administrativa, ou seja, a mudança de governo. Colocando o PDITS do Pólo Costa das Piscinas no contexto das sucessões administrativas, o plano, como já exposto, começou a ser elaborado ainda durante a implantação do PRODETUR/PB I, durante o segundo governo de José Targino Maranhão (1999-2002). O governo já havia aprovado a concepção inicial do plano e estava a desenvolver a sua versão final. Todavia, em 2003 acontece a mudança de governo, assume o comando da Paraíba o então novo governador, Cássio Rodrigues da Cunha Lima, opositor do ex-governador. O novo

[37] Informação concedida pela gestora da UEE/PB, em João Pessoa, outubro de 2010.
[38] Informação concedida pela gestora da UEE/PB, em João Pessoa, outubro de 2010.

governo decide por refazer todo plano, contudo não consegue a contratação dos empréstimos do BNB e BID devido à falta de capacidade de endividamento do estado, consequentemente a Paraíba fica de fora do PRODETUR/NE II.

O interessante de todo esse processo é que a descontinuidade contém tímidos elementos de continuidade. Apesar de oposição, o novo governo sinalizou em dar continuidade ao PRODETUR/NE, contudo não se apresentou disposto a seguir *pari passu* a proposta deixada pelo governo anterior. Entretanto, não se pode considerar tal atitude como positiva, pois a postura oposicionista prevaleceu, refletindo na elaboração de um novo plano.

Questionados pela pesquisa sobre qual a percepção do *trade* turístico local sobre o não desenvolvimento do PRODETUR/PB II, todos representantes, com exceção do Presidente da ABAV e do representante do João Pessoa Convention e Visitors Bureau (JPAC&VB), se limitaram apenas a confirmar que a falta da capacidade de endividamento do Estado Paraíba foi a razão para o não desenvolvimento do programa. Para a ABAV e o JPAC&VB a não contratação do PRODETUR/PB II é resultado da deficiência do governo do estado em desenvolver um plano de ação de acordo com a sua capacidade de endividamento. Nas palavras do representante do JPAC&VB (informação verbal)[39]: *"A administração pública do turismo na Paraíba não teve competência para conceber um plano coerente e dentro dos limites financeiros do estado. Essa falta de competência foi o que causou a perda do PRODETUR/PB II."*

Já o Presidente da ABAV coloca (informação verbal)[40]:

> "[...] como é que o governo desenvolve um plano fora dos limites financeiros do estado? Para nós, isso é pura falta de preparo, falta de capacidade do governo de elaborar um plano coerente com os recursos do estado. Isso só vem a comprovar como é mal feita a gestão do turismo na Paraíba"

O saldo final de todo esse processo foi negativo. Como o próprio PDITS (2005b) reconhece, a Paraíba está em desvantagem em relação aos demais estados da Região Nordeste. Os investimentos que seriam realizados objetivavam mudar esse perfil. Como o PRODETUR/PB II não saiu do papel, esse perfil não mudou. Cabe salientar que a consolidação do emblemático Pólo Turístico Cabo Branco, que desde sua concepção vem sendo tratado com principal vetor para o desenvolvimento turístico da Paraíba, mais uma vez ficou no campo teórico.

---

[39] Informação concedida pelo representante do JPAC&VB, em João Pessoa, setembro de 2010.
[40] Informação concedida pelo presidente da ABAV, em João Pessoa, setembro de 2010.

3.4 PLANO AMANHECER

No ano 2000 foi apresentado pelo Governo do Estado da Paraíba o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo da Paraíba, o Plano Amanhecer. Com o slogan "Nasce um Novo Turismo", o plano foi concebido sob os preceitos do planejamento estratégico e *city marketing*, tão efetivamente aplicado em Barcelona, Espanha. Para isso, fora contratada para desenvolver o plano a empresa espanhola Marketing Systems Consultoria, liderada pelo consultor espanhol Joseph Chias, que também foi o responsável pela elaboração dos planos estratégicos de Barcelona, Buenos Aires, Rio de Janeiro, entre outros.

O planejamento estratégico tem como base teórica a transposição dos conceitos do planejamento de empresas para o planejamento urbano e vem sendo utilizado em várias cidades ao redor do mundo, sendo Barcelona uma das mais famosas. Vainer (2000, p. 76) explana que "o planejamento estratégico, segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas". Nessa perspectiva, Maricato (2000) argumenta que devido as cidades estarem inseridas num contexto globalizado e altamente competitivo, isso tem levado as mesmas a adotarem o planejamento estratégico como diferencial.

Nesse contexto, o *city marketing* atuaria para "[...] fortalecer a capacidade das cidades de se adaptarem ao mercado [...] abrange, basicamente, a elaboração de uma mistura correta de atrações e serviços locais, fornecendo-os de uma maneira eficiente" (KOTLER, 2006, p. 20). Nesse sentido, o planejamento estratégico e o *city marketing* entram na agenda dos órgãos governamentais de planejamento do turismo na tentativa de desenvolver e valorizar a cidade turisticamente, para que esta possa sobressair-se em relação às concorrentes, garantindo fluxo turístico e investimentos.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo na Paraíba, o Plano Amanhecer, deveria orientar todas as ações do poder público e da iniciativa privada no desenvolvimento turístico da Paraíba de 2000 a 2010. Foi definido como prioritário o conceito de desenvolvimento turístico sustentável, "que tem como meta a satisfação dos turistas e dos cidadãos, o retorno dos investimentos e o objetivo básico de causar os mínimos impactos ambientais e culturais possíveis" (PARAÍBA, 2000, p. 11).

O Plano Amanhecer dividiu a Paraíba em seis pólos turísticos de acordo com a proximidade territorial; identidade cultural e natural e semelhança de clima, vegetação e recursos turísticos. Os pólos turísticos propostos pelo plano são identificados no quadro 9 e figura 22 na página 99:

Quadro 9 – Polos Turísticos do Plano Amanhecer

Polo 1	**João Pessoa:** João Pessoa, Santa Rita, Bayeux
Polo 2	**Praias de Cabedelo, Conde e Pitimbu**
Polo 3	**Litoral Norte**: Lucena, Mataraca, Mamanguape, Baía da Traição e Rio Tinto
Polo 4	**Campina Grande**: Campina Grande, Cabaceiras e Ingá
Polo 5	**Brejo Paraibano**: Areia, Alagoa Grande, Bananeiras e Araruna
Polo 6	**Sertão Paraibano**: Sousa, Cajazeiras, Pombal, Patos e Itaporanga.

FONTE: PARAÍBA (2000)

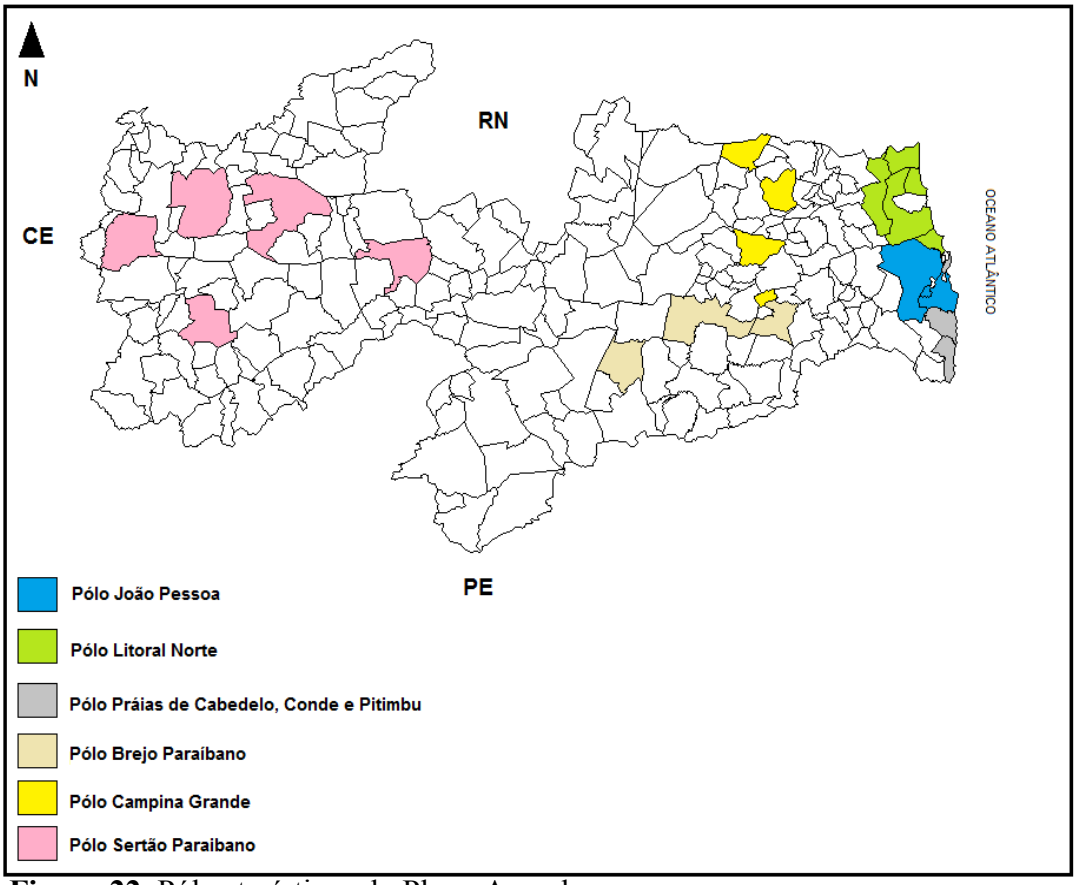


Figura 22. Pólos turísticos do Plano Amanhecer
Mapa: Elaboração própria (2011)

Os objetivos principais do Plano Amanhecer eram criar condições de competitividade para a Paraíba; criar uma imagem turística da Paraíba e de cada um dos seus polos; aumentar fluxo de turistas, mas não massificá-lo; aumentar as estadias atuais no estado e conscientizar a sociedade dos benefícios sociais do turismo de qualidade (PARAÍBA, 2000). Os investimentos necessários para o desenvolvimento do plano eram equivalentes a 322,25 milhões de reais por parte da iniciativa privada e 442 milhões pelo setor público (PARAÍBA, 2000).

O Plano Amanhecer dividiu-se em duas partes: Diagnóstico e Estratégia de Desenvolvimento e Plano Operacional. Na fase do diagnóstico, o objetivo era conhecer melhor o Paraíba, pesquisar seus aspectos sociais, culturais, naturais e de infraestrutura, com a finalidade de coletar fundamentos para a elaboração de um plano de ação coerente e preciso. Nesta fase, foram analisados os pontos fracos e fortes de setores específicos e do turismo da Paraíba. São tidos como principais pontos fortes existentes no Estado da Paraíba: A malha rodoviária do estado; a adoção da política de pólos turísticos (Pólo Turístico Cabo Branco); o alto nível do conhecimento da Paraíba no *trade* do Brasil; a cultura popular autêntica e a existência do PRODETUR/PB.

Os principais pontos fracos expõem a precariedade dos serviços turísticos; a deficiência na malha aérea; a ausência de integração entre os projetos de capacitação e treinamento profissional e os setores turísticos; o trabalho de receptivo deficiente; a falta de consciência da população a respeito do turismo; a concentração do marketing turístico no litoral, mais especificamente na capital; a ausência de planejamento turístico integral à todo Estado da Paraíba e a ausência de autonomia de gestão na PBTUR e seu pouco envolvimento com o setor privado.

Uma vez concluído o diagnóstico, era possível estabelecer a Estratégia de Desenvolvimento. No Plano Operacional são estabelecidos os detalhamentos da Estratégia de Desenvolvimento, que foram dividas em quatro macroprogramas: Desenvolvimento, Turismo de Qualidade, Comunicação e Marketing. O Macroprograma de desenvolvimento diz respeito à escala local, ou seja, representa às ações específicas a serem implementadas de acordo com as necessidades de cada lugar. Os demais macroprogramas apresentam ações generalizadas para todos os polos. Seguem, abaixo, os objetivos de cada macroprograma:

- *Macroprograma de desenvolvimento*: constava de quatro programas: Infraestrutura básica e de suporte; Reestruturação de produtos; Estruturação de novos produtos; Planejamento.

- *Macroprograma Turismo de Qualidade*: melhorar a formação e a qualificação profissional do setor turístico do estado.

- *Macroprograma de Comunicação*: fazer com que o plano fosse compreendido, criando atitudes e motivações por parte da comunidade local e dos turistas.

- *Macroprograma de Marketing*: ações de publicidade e promoção do produto Paraíba.

Em João Pessoa, o objetivo do Plano Amanhecer é desenvolver um destino turístico capaz de ser competitivo no mercado regional. Para alcançar esse objetivo, foram desenvolvidas 94 ações estruturantes visando à criação de um ambiente com melhores condições de competitividade. As ações foram estruturadas no Macroprograma de Desenvolvimento de João Pessoa, distribuídas nos programas de infraestrutura básica e de suporte; planejamento; reestruturação de produtos e estruturação de novos produtos[41]. Em cada macroprograma houve um detalhamento da situação atual que identificou as necessidades a serem alcançadas. A seguir, discutiremos as principais ações de cada programa.

O primeiro programa, **planejamento**, propõe planos e estratégias de controle dos recursos turísticos históricos e naturais de João Pessoa, com o objetivo de preservar a qualidade dos mesmos. No segundo programa, **infraestrutura básica e de suporte**, a ênfase está na acessibilidade, nos sistemas de transportes aéreo e viário de João Pessoa. O diagnóstico do Plano Amanhecer identificou que uma das principais deficiências para desenvolvimento da atividade turística em João Pessoa diz respeito ao seu sistema de transporte aéreo. O Aeroporto Castro Pinto apresenta uma capacidade operacional reduzida, não recebe vôos internacionais e não possui condições infraestruturais de receber aeronaves de grande porte. Para sanar tais questões, o programa propõe ações de reforma do aeroporto e a ampliação da malha aérea.

Já no que diz respeito ao acesso viário, as principais intervenções propostas pelo programa foram a ampliação e modernização da Rodoviária de João Pessoa, que se encontra defasada e a melhoria no transporte público da cidade, a fim de possibilitar melhores condições de acessibilidade aos locais onde se localizam os atrativos turísticos.

No programa de **reestruturação de produtos turísticos atuais**, o Plano Amanhecer pretendia reestruturar a atual oferta turística da cidade. Apresenta como proposta principal a consolidação do Pólo Turístico Cabo Branco. O plano sugere que o Governo do Estado não deve medir esforços para consolidar o pólo e recomenda a idealização de programas de investimentos. A consolidação do pólo iria proporcionar ampliação dos equipamentos turísticos e de lazer da cidade.

Já no programa de **estruturação de novos produtos turísticos** busca-se diversificar o produto turístico de João Pessoa, fortemente associado ao turismo de "sol e mar", produto turístico predominante na Região Nordeste. O diagnóstico do Plano Amanhecer detectou que

[41] Ver Anexo 4 para o detalhamento completo das ações.

a proximidade geográfica de João Pessoa com mercados turísticos de "sol e mar" mais consolidados, a exemplo de Recife e Natal, são fatores que podem dificultar a ascensão da cidade no mercado turístico regional Entretanto, destaca que no mercado atual, altamente competitivo, os destinos que pretendem ocupar posições de destaque durante um largo período de tempo devem preocupar-se constantemente com a renovação de seus produtos.

A proposta buscava desenvolver um produto turístico diversificado para João Pessoa com base nos seus recursos histórico-culturais, urbanos e naturais. Caracterizou-se fundamentalmente pela criação e inserção de produtos complementares ao produto principal da cidade, o produto "sol e mar". As ações basicamente abrangiam a recuperação de edifícios históricos, reformas em diversos museus da cidade, projetos de roteiros turísticos histórico-culturais, criação de parques ecológicos e o aumento dos eventos culturais na cidade.

Para atingir os objetivos, foram estabelecidas duas fases temporais: De 2000 a 2002 seria a fase de estruturação da oferta da Paraíba, e de 2003 a 2010, a fase de crescimento da atividade turística. Como todo Plano Estratégico, este também intenta definir metas e resultados. O Plano Amanhecer estabelecia as seguintes metas de alcance de fluxo de turistas em todo o Estado da Paraíba: Já para 2002, o estado deveria receber 780 mil turistas, sendo 750 mil nacionais e 30 mil estrangeiros, com receita gerada de aproximadamente 628,5 milhões de reais. Para 2010, esse número deveria aumentar para 1,375 milhão de turistas, sendo 1,200 milhão de turistas brasileiros e 175 mil estrangeiros, com uma receita estimada de 1.231,5 milhões de reais por ano.

Das políticas estudadas até o momento, o Plano Amanhecer é a mais bem estruturada e equilibrada em suas ações. A ênfase do plano não é investir apenas em infraestrutura urbana e sim na estruturação completa do território turístico de João Pessoa, na tentativa de possibilitar melhores condições para o efetivo desenvolvimento turístico da cidade. Observa-se nas estratégias uma preocupação com projetos visassem criar um produto turístico mais competitivo que proporcionasse melhores condições de inserção de João Pessoa no mercado turístico regional.

O Plano Amanhecer foi concebido pelo segundo governo de José Targino Maranhão (1999-2002) e era considerado a principal ferramenta para o desenvolvimento turístico da Paraíba até 2003, quando houve mudança de governo, com a oposição assumindo o poder[42]. Toda troca no comando político suscita dúvidas sobre se haverá ou não a continuidade das políticas anteriormente desenvolvidas. Quando há troca de governantes, o senso comum

[42] Assume o Governo da Paraíba o então Governador Cássio Rodrigues da Cunha Lima.

aponta a descontinuidade como regra. Como o plano não foi levado adiante pela nova administração, a resposta imediata seria essa.

Em entrevistas com representantes do *trade* turístico local é mútua a visão de que a descontinuidade administrativa é a causa para o não desenvolvimento do Plano Amanhecer. Seguem, abaixo, alguns depoimentos de destaque dos representantes dos segmentos que compõem o *trade* turístico local.

Para o vice-presidente da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis da Paraíba **(**ABIH-PB) (informação verbal)[43]: *"O problema do Plano Amanhecer foi político. O governo que ganhou as eleições era de oposição e como era de se esperar, não iria dar continuidade aos planos do governo anterior."*

Já o Presidente do Sindicato dos Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares de João Pessoa (SHRBS/JP) (informação verbal)[44] coloca: *"A descontinuidade da gestão ocasionou o abandono do Plano Amanhecer. O governo que assumiu não tomou como prioridade o desenvolvimento do plano"*.

Na concepção do Presidente da Associação Brasileira de Agências de Viagem na Paraíba (ABAV/PB) (informação verbal)[45]: *"Divergências políticas fizeram com que o plano fosse deixado de lado. Esse é o reflexo da gestão do turismo na Paraíba, que demonstra que o turismo nunca foi prioridade no estado"*.

Por fim, o represente do João Pessoa Convention & Visitors Bureau (JPAC&VB) (informação verbal)[46] expõe: *"Em 2003 o governo que assumiu era de oposição e decidiu engavetar o projeto. O Plano Amanhecer foi totalmente deixado de lado pelo novo governo"*.

Fica claro na opinião do *trade* turístico que a troca de governo foi o responsável direto pelo "engavetamento" do Plano Amanhecer. Isso demonstra a desconfiança do *trade* turístico local sobre a capacidade dos Governos da Paraíba em conseguir desenvolver políticas de turismo sem que os pleitos eleitorais atrapalhem.

Buscando a posição dos representantes do poder público sobre a problemática do Plano Amanhecer, segundo o atual Secretário de Turismo da Paraíba e ex-Secretário de Turismo de João Pessoa, o Plano Amanhecer foi apenas concebido, a totalidade de suas ações não saíram do papel. De acordo com o secretário, foram duas as razões para o não desenvolvimento do plano: A quantidade de recursos que o estado deveria alocar para o seu desenvolvimento devido à grande abrangência do plano; e a descontinuidade administrativa.

---

[43] Informação concedida pelo vice-presidente da ABIH-PB, em João Pessoa, setembro de 2010.
[44] Informação concedida pelo presidente da SHRBS/JP, em João Pessoa, setembro de 2010.
[45] Informação concedida pelo presidente da ABAV/PB, em João Pessoa, setembro de 2010.
[46] Informação concedida pelo representante do JPAC&VB, em João Pessoa, setembro de 2010

> "O Plano Amanhecer não chegou a ser desenvolvido devido à quantidade de recursos necessários para colocar-lo em prática. Pensou-se no plano, mas não se pensou nos recursos para aplicá-lo. Não adianta apresentar um plano se não tem recursos para aplicá-lo. Esse foi o grande pecado. [...] Começou-se a buscar recursos para aplicar o plano, mais aí veio a mudança de governo e o plano foi esquecido." (informação verbal)[47]:

Com base na fala, observamos que o secretário afirma que o próprio governo que concebeu o Plano Amanhecer não conseguiu tirá-lo do papel. Daí vem à mudança de governo e não era de se esperar que o plano fosse levado adiante, visto que o próprio governo que o concebeu não conseguiu implementá-lo. Na visão do ex-Secretário de Turismo da Paraíba do segundo mandato do ex-governador Cássio Rodrigues da Cunha Lima (2007-2009), o plano não teve continuidade não apenas pela mudança de governo, mas porque não houve esforço em realmente torná-lo um plano estratégico para o turismo do Estado da Paraíba. O ex-Secretário coloca (informação verbal)[48] :

> "O Plano Amanhecer foi um plano de governo. Não houve um trabalho em torná-lo uma referência, realmente torná-lo um plano estratégico de turismo do estado da Paraíba. Ele não teve sua continuidade não somente pela mudança de governo, mas também porque ele não estava trabalhado em outras instâncias fora do governo, como por exemplo, o trade turístico. Quando um projeto é "enraizado", trabalhado nas diversas instâncias que não seja apenas a do governo, os governos podem mudar, mas esse projeto passa a ser referenciado como uma política pública, não apenas uma política de governo."

Concordamos com a colocação do ex-secretário, a qual tem um forte cunho idealista. Todavia, o viés político-partidário quase sempre se sobressai, a transição de uma nova gestão é considerada um momento em que "tudo vai mudar"; políticas, programa e projetos são interrompidos, independentemente de sua eficácia. Nesse sentido, a mudança de governo contém em seu discurso a renovação, o que ocasiona na maioria das vezes a descontinuidade, que por sua vez sempre leva a um constante retorno ao zero. O ideal é que houvesse a continuidade, mas não há como garanti-la.

Todavia, segundo o atual Secretário de Turismo da Paraíba, com a volta de José Targino Maranhão ao Governo do Estado Paraíba em seu terceiro mandato (2009-), o Plano Amanhecer foi retomado. De acordo com o Secretário, o governo está estudando o que pode ser desenvolvido da proposta do plano (informação verbal)[49]: *"no momento estamos vendo o que pode ser aplicado, [..] só que muita coisa mudou de 2000 para cá, a realidade é*

[47] Informação concedida pelo Secretário de Turismo da Paraíba, em João Pessoa, outubro de 2010.
[48] Informação concedida pelo ex-Secretário de Turismo da Paraíba, em João Pessoa, outubro de 2010.
[49] Informação concedida pelo Secretário de Turismo da Paraíba, em João Pessoa, outubro de 2010.

diferente. Estamos reformulando algumas ações para torná-las mais praticas e aplicá-las dentro da realidade financeira do estado." Essa retomada do plano pelo atual governo do estado corrobora com o argumento do ex-Secretário de Turismo do Paraíba (2007-2009), que o Plano Amanhecer configura-se com uma política de governo.

Entretanto, a realidade é muito mais complexa. Partindo do argumento do ex-Secretário, toda política pública seria política de governo. Pois não há como garantir que determinada política seja continuada, já que não existem princípios legais que garantam isso. A continuidade vai depender da vontade política de cada governo. O Plano Amanhecer foi vítima desse processo; estava sujeito a ser levado adiante ou não, aliado ao agravante de que o próprio governo que o concebeu não conseguiu colocá-lo em prática.

Ao final de tudo, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo da Paraíba, o Plano Amanhecer, configurou-se como mais uma política pública para o turismo na Paraíba que não conseguiu se desenvolver. Desta vez, não só aliado à descontinuidade política, pois o plano nunca saiu do papel. O Plano Amanhecer não chegou a amanhecer e o desenvolvimento de João Pessoa como um destino turístico competitivo foi comprometido. Todavia, curiosamente, mesmo sem o plano ter sido posto em prática, a meta de fluxos turísticos para 2002 na Paraíba foi ultrapassada, segundo dos dados da PBTUR, o estado da Paraíba recebeu 908.709 mil turistas em 2002, 16,50% a mais da meta prevista, que era de 780,000. Porém, a receita gerada pela atividade estava aquém daquela prevista pelo programa; em 2002 foram apurados apenas 119,952 milhões de reais com receitas, 19% dos 628,5 milhões previstos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais deste trabalho constituem, na realidade, uma crítica à forma como o turismo é conduzido na Paraíba, além de reflexões importantes que foram construídas no decorrer do estudo.

A atividade turística no Brasil começa a ter sua ascensão a partir do final da década de 1960 quando governo brasileiro começa a dispensar maior atenção para esse setor da economia. Conseguintemente, ocorre a difusão de investimentos em turismo no país. Embora isto tenha se desenvolvido em praticamente todo o país, foi na Região Nordeste que tais investimentos se apresentaram como elementos-chave no processo de produção de territórios turísticos na região, embora não de forma homogênea.

No Nordeste, o turismo surge como uma alternativa econômica através da valorização dos recursos naturais da região. A partir do final da década de 1970, a atuação governamental por intermédio de políticas públicas de turismo possibilitou a adequação e estruturação do território em consonância com as necessidades de desenvolvimento da atividade turística.

Nesse contexto, na Paraíba, a partir do final dos anos 1980, o governo do estado, através de políticas públicas de turismo começa a demonstrar um interesse mais incisivo em desenvolver o turismo, focalizando o desenvolvimento da atividade turística na sua capital, João Pessoa. Todavia, evidenciou-se neste trabalho que a distância entre a decisão de se conceber uma política pública de turismo e a de implementá-la é muito grande. Como foi exposto na pesquisa, a decisão de se conceber foi tomada, projetos, programas e planos foram elaborados, porém, a sua implementação deixa a desejar.

Nos últimos vinte e dois anos a perspectiva de desenvolvimento da atividade turística em João Pessoa esteve, em grande medida, atrelada às políticas públicas de turismo. Entretanto, não obstante serem anunciadas pelo governo estadual como veículos para o desenvolvimento turístico, das três políticas públicas estudadas, apenas o PRODETUR/PB I conseguiu ser desenvolvido, ainda que de forma deficiente, enquanto as restantes não saíram do papel. A pesquisa constatou que a problemática das políticas que não conseguiram ser desenvolvidas decorre da descontinuidade das administrações governamentais, fato que atravancou o processo de implantação dessas políticas.

Concebido em 1988, o (Mega)Projeto Costa do Sol objetiva a construção de um complexo turístico em João Pessoa numa área destinada a ser um território turístico por excelência. O projeto se vislumbrava como vetor para o desenvolvimento turístico de João Pessoa, contudo, apesar de todas as expectativas em torno do projeto, ainda não passa de um

projeto. O projeto sofreu com a descontinuidade administrativa aliada a sucessivos embargos ambientais, alternando estágios de abandono total e de retomada. Desde sua concepção, a consolidação do projeto representa a principal expressão para o desenvolvimento do turismo de João Pessoa, estando presente nas demais políticas de turismo estudadas neste trabalho. Foram necessários vinte e dois anos para que toda infraestrutura básica do Costa do Sol fosse implantada. Atualmente ele encontra-se apto para receber investimentos privados, passando a sua consolidação estar nas mãos da iniciativa privada.

O PRODETUR/NE foi idealizado para suprir as carências infraestruturais básicas e de suporte da Região Nordeste, a fim de possibilitar melhores condições para o desenvolvimento do turismo na região. Diferentemente do Costa do Sol, o PRODETUR/PB, concebido em 1997, conseguiu ser implantado pelo Governo do Estado, o que poder ser creditado aos dois mandatos consecutivos do governo que o concebeu. Contudo, o programa apresentou deficiências na sua elaboração e implementação. O plano de aplicação do programa foi extremamente mal elaborado, houve uma demasiada ênfase em saneamento em detrimento de outras ações mais estruturais para o turismo, como infraestrutura aeroportuária, essencial para atração de fluxos turísticos, que foi ignorada pelo programa. Além disso, foram verificados diversos impactos ambientais e nem todas as obras foram efetivamente finalizadas. O resultado final do PRODETUR/PB em João Pessoa não foi positivo, imagem de um plano de aplicação mal elaborado e mal implantado, que se refletiu na inércia do desenvolvimento turístico da cidade.

A finalização da implantação do PRODETUR/PB I coincide com a mudança de governo. O governo que concebeu o PRODETUR/PB I deixou pronta a proposta para contratação da segunda etapa do programa. Como foi exposto pela pesquisa, o novo governo que assumiu decidiu por refazer toda a proposta, o que demandou tempo, e na hora de contratar os empréstimos financeiros junto ao BNB não possuía capacidade de endividamento. Esse cenário demonstra claramente a postura oposicionista do novo governo, não estando disposto a levar adiante algo proposto pelo governo anterior.

Assim como a segunda etapa do PRODETUR/PB, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo da Paraíba, o Plano Amanhecer, também foi vítima da descontinuidade administrativa, sendo "engavetado" quando houve a mudança de governo, porém, com um agravante: o próprio governo que o concebeu não conseguiu tirá-lo do papel devido ao montante de recursos financeiros que o estado deveria investir para colocá-lo em prática. O Plano Amanhecer foi a política de turismo mais bem estruturada, pois foi a única que realizou um preciso diagnóstico do turismo em João Pessoa, e suas ações objetivavam a

(re)estruturação turística completa da cidade com o intuito de produzir um território turístico competitivo. Todavia, o Plano Amanhecer poder ser considerado utópico, pois não condizia com a realidade financeira existente no estado.

Observamos no trabalho que o principal agente de produção do território turístico é o Estado. A atuação estatal por intermédio das políticas públicas se reflete na produção de territórios turísticos. O turismo é uma atividade condicionadora de territórios por exercer poder de funcionalização. O território é (re)ordenado em torno dessa atividade, representando uma forma de organização em que os territórios são preparados para o consumo turístico. Em João Pessoa, a política turística não chega a moldar toda a cidade, nem redefinir completamente sua vida econômica, uma vez que as políticas de turismo não encontram um efetivo desenvolvimento. Consequentemente, pouco foram seus reflexos sobre a produção do território turístico de João Pessoa.

Contudo, algumas ações tiveram influência indireta no ordenamento do territorial da cidade. O acesso ao Pólo Turístico Cabo Branco foi integrado às principais avenidas da orla marítima de João Pessoa, como o Pólo não foi consolidado, houve uma expansão e concentração de equipamentos turísticos ao longo da orla da cidade. Observa-se um processo de crescimento urbano associado a construções de equipamentos turísticos e ampliação da infraestrutura urbana para atender ao processo de desenvolvimento turístico da área. A orla marítima consolida-se como principal área turística da cidade pela diversidade de equipamentos e serviços turísticos.

Somado a consolidação turística da orla marítima, a implantação da infraestrutura urbana do Pólo Turístico Cabo Branco: acesso, energia, abastecimento d'água e saneamento valorizou as áreas circunvizinhas ao pólo. Observa-se um crescente processo de especulação imobiliária através de loteamento e vendas de terrenos próximos ao pólo. Como conseqüência é observada junto ao acesso do Pólo uma proliferação de condomínios de luxo horizontais.

Entretanto, tais influências indiretas não escondem os entraves no desenvolvimento das políticas de turismo estudadas. O êxito das políticas de turismo se evidenciaria na capacidade de João Pessoa em se destacar em relação às outras destinações turísticas nordestinas, o que não é observado. A descontinuidade das políticas de turismo com a mudança de governo é a realidade observada na Paraíba, o que nos leva a um constante recomeço. Tal fato deixa João Pessoa na contramão do desenvolvimento turístico, defasando-se frente às demais capitais nordestinas.

O mais intrigante é que o próprio agente público, nas entrevistas realizadas pela pesquisa, reconhece que a descontinuidade administrativa é o vetor de entravamento das

políticas publicas de turismo que não foram consolidadas. Todavia, na análise das informações obtidas nas entrevistas observa-se que alguns entrevistados orientam-se por suas preferências políticas, o que remete à discussão ao conteúdo ideológico que sustenta as decisões de não se dá continuidade às ações de governos passados.

Em relação ao agente privado, nas entrevistas realizadas pela pesquisa é perceptível a desconfiança com que os representantes do *trade* turístico local vêem os representantes do poder público, haja vista todos os resquícios deixados por políticas de turismo que não saíram do papel. Isso cria um ambiente de insegurança, no qual a iniciativa privada não se sente segura em investir onde não existe a certeza de comprometimento do poder público para com o desenvolvimento do turismo.

As mudanças na estrutura administrativa pública são necessárias em cumprimento às exigências democráticas, culminando em substituições políticas. Entretanto, a condução do desenvolvimento turístico, pela abrangência deste setor e pela sua complexidade, extrapola o limite dos períodos administrativos. A mudança administrativa não deveria ser responsável pela interrupção de ações provenientes de administrações passadas. No entanto, não existem mecanismos jurídicos que assegurem a continuidade das ações originadas nos governos anteriores. Colocando a política pública de turismo sob essa premissa, a continuação dependerá da vontade política dos governantes que assumem o poder, assim como seu posicionamento em relação à importância do turismo.

O ator hegemônico da produção do território turístico é o poder público, o desenvolvimento da atividade turística é diretamente dependente de suas ações. Nesse contexto, a presente investigação observou que a Paraíba, apesar de propor desenvolver o turismo em João Pessoa, não detém um olhar mais compreensivo sobre a sua importância nesse processo, esbarrando nos problemas estruturais de mudança de governo.

A pesquisa revela que esse determinante vem se perpetuando e a projeção de mudança desse quadro é negativa. Essa assertiva remete a uma indagação: como vislumbrar a possibilidade do poder público estadual como um agente capaz de dar continuidade as políticas públicas de turismo independente das mudanças de governo? Em primeiro lugar através do comprometimento do poder público estadual em desenvolver o turismo na Paraíba. Segundo, os riscos de descontinuidade de políticas públicas diminuirão quando forem desenvolvidas ações de promoção da continuidade. O poder público, assim, assumiria uma forma de gestão compartilhada, que se manifestaria com base na compreensão do passado, amenizando o ciclo vicioso da descontinuidade de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALVIM, R. **O princípio da continuidade administrativa (eficiência) e o papel dos partidos de oposição que assumem o governo.** Brasília: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, 2002.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A. **Regulamento operacional: PRODETUR/NE II.** Fortaleza: Banco do Nordeste, 2002.

_____.**Relatório Final de Projeto: PRODETUR/NE I**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2004.

_____. **Avaliação do PRODETUR/PB I.** Fortaleza: Banco do Nordeste, 2005a.

_____.**PDITS Costa das piscinas**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2005b

_____.**PRODETUR/NE II: Situação Atual**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2010. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/prodetur_ne2/gerados/situação atual.asp >. Acesso em: 10 set. 2010.

BARRETO, M. **Planejamento e Organização em Turismo**. Campinas: Papirus, 1996.

BECKER, B. **Políticas e Planejamento do Turismo no Brasil.** In: YÁZIGI, E; CARLOS, A.F.A.; CRUZ, R.C.A. **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

BENEVIDES, I. P. **Turismo e Prodetur: dimensões e olhares em parceria.** Fortaleza: EdUFC, 1998.

BENI, M. C. **Analise estrutural do turismo**. São Paulo: SENAC, 2001.

_____. **Política e Planejamento de Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

BRASIL. **Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas 2003/2007**. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.

_____. **Plano Nacional do Turismo: Uma Viagem de Inclusão 2007/2010**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

BURSZTYN, I. **A influência do ideário neoliberal na formulação de políticas públicas de turismo no Brasil.** Caderno Virtual de Turismo, vol. 3, n4, 2003.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

COMISSÃO DE TURISMO INTEGRADO DO NORDESTE. **Atividade turística no Nordeste**. Fortaleza, 2009.

CRUZ, R. C. A. **Políticas de turismo e construção do espaço turístico-litorâneo no Nordeste do Brasil**. In: LEMOS, A. I. G. **Turismo Impactos Sócioambientais**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2002.

_____.**Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço.** In: LEMOS, A. I. G *et al*. **América Latina: cidade, campo e turismo**. São Paulo: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

_____. **Geografias do turismo de lugares a pseudo-lugares. São Paulo**: Rocca, 2007.

CORIOLANO, L. N. M. T. **O turismo e a relação sociedade-natureza. Realidades, conflitos e resistências**. Fortaleza: EdUECE, 2006.

DEÁK, C. **Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80.** In SCHIFFER, S. **Processo de urbanização do Brasil**. São Paulo: Edusp 2004

DYE, T. R. **Understanding Public Policy.** New Jersey: Prentice-Hall, 2005.

ESTEVAM, D. O. **A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas**. Criciúma: Anais do II Seminário de Ciências Sociais Aplicadas, 2010.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia.** São Paulo: Saraiva, 2001.

FARIA, J. E. **Poder e Legitimidade: Uma Introdução Política do Direito.** São Paulo: Perspectiva, 1978.

FAYOS-SOLÁ, E. **La nueva política turística.** Arquitectura y Turismo: Planes y Proyectos. Barcelona: UPC, 1996.

FIORI, J. L. **O Brasil no espaço.** Petrópolis: Vozes, 2001.

FONSECA, M. A. P. **Espaço, Políticas de Turismo e competitividade**. Natal: EDUFRN, 2005.

FRATUCCI, A. C. **A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo. As possibilidades das redes regionais de turismo.** Rio de Janeiro, 2008. Tese (Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia, Universidade Fluminense.

GIDDENS, A. **Sociology.** London: Polity Press, 1989.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008

GOELDNER, C. *et al.* **Turismo: princípios, práticas e filosofias.** Porto Alegre: Bookman, 2002.

IBAMA. **Ofício nº 00649 de 31 de agosto de 2009. Liberação do Pólo Turístico Cabo Branco.** João Pessoa: IBAMA, 2009.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HALL, M. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
HARVEY, D. **Condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1996.

HEIDEMANN, F. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. In: HEIDEMANN, F. G; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: UnB, 2007.

HÖFLING, E. M. **Estado e políticas (públicas) sociais.** Revista CEDES, v.21, n.55, Campinas, 2001.

KOTLER, P. **Administração de Marketing**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

LAKATOS, E; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1995.

LEANDRO, A. **O turismo em João Pessoa e a construção da imagem da cidade**. João Pessoa, 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia). Departamento de Geografia, Universidade Federal da Paraíba.

LICKORISH, L. J; JENKINS, C. L. **Introdução ao turismo**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LOW-BEER, J. **O estado e as políticas públicas: uma revisão histórica (1950 a 1997).** Espaço & Geografia, v.5, n. 2, São Paulo, 2002.

MARICATO, E. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias Planejamento urbano no Brasil.** In: ARANTES, O. *et al*. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2000.

O'DONNELL, G. **Anotações para uma teoria do Estado.** Revista de Cultura e Política, n°4, São Paulo, 1981.

PARAÍBA, Governo do Estado. **Projeto Costa do Sol**. João Pessoa: PBTUR, 1988.

_____.**Informativo do Projeto Costa do Sol**. João Pessoa: PBTUR, 1991.

_____.**PRODETUR/PB**. João Pessoa: UEE/PB, 1997.

_____.**Plano Amanhecer**. João Pessoa: PBTUR, 2000.

_____.**Plano de Controle Ambiental e de Recuperação de Áreas Degradadas, Paisagismo e Preservação Ambiental do Polo Turístico Cabo Branco**: João Pessoa: PBTUR, 2003.

_____. **Governo devolve área do Pólo Turístico Cabo Branco ao Estado.** Governo da Paraíba Notícias, 10 set. 2004. Disponível em: < http://www.paraiba.pb.gov.br/index. php?option=com _content&do_pdf=1&id=20440 >. Acesso em: 15 ago. 2010.

_____. **Diário Oficial da Paraíba**. João Pessoa, v. 02, n.11, p.2. Fev. 2010.

PEDROSA, I. L. **A gestão ambiental e o Pólo Turístico Cabo Branco: uma abordagem sobre desenvolvimento e meio ambiente.** João Pessoa, 1999. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Universidade Federal da Paraíba.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo Atlas: 1999.

RODRIGUES, A. B. **Turismo e geografia.** São Paulo: Hucitec, 1996

SALKIND, N. **Métodos de investigación**. México: Prentice Hall, 1999

SCHIFFER, S. **São Paulo como Polo dominante do mercado nacional.** In: SCHIFFER, S. **Processo de urbanização do Brasil.** São Paulo: Edusp 2004.

SCOCUGLIA, J. B. C. **Revitalização Urbana e (re)vitalização do Centro Histórico de João Pessoa (1987-2002)**. João Pessoa: EdUFPB, 2004.

SHAW, G; WILLIANS, A. M. **Critical Issues in Tourism Geography**. Oxford: Blackwell Publishers, 2000.

SOLHA, K. T. **Política de turismo: desenvolvimento e implementação**. In: RUSCHMANN, D. V. M; SOLHA, K. T. **Planejamento turístico**. São Paulo Manole, 2006.

SOUZA, C**. Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, nº 16. Porto Alegre, 2006.

SOUZA, M. L. **O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento.** In: CASTRO, I. E. *et al*. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

URRY, J. **O Olhar do Turista: Lazer e Viagens na Sociedade Contemporânea**. São Paulo: Studio Nobel/SESC, 2001.

VAINER, C. B**. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano**. In: ARANTES, O. *et al*. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2000.

VERA, J. F. *et al*. **Análisis territorial del turismo.** Barcelona: Ariel, 1997.

YÁZIGI, E. **A Alma do Lugar: turismo, planejamento e cotidiano.** São Paulo: Contexto, 2001

WILKINSON, P. F. **Tourism policy and planning: case studies from the Commonwealth Caribbean.** New York: Cognizant Comunication Corporation, 1997.

ANEXO 1

ROTEIRO DE ENTREVISTA

A) GESTORES PÚBLICOS: Secretaria Estadual de Turismo e Desenvolvimento (SETDE); Secretaria Municipal Executiva de Turismo (SETUR); Empresa Paraibana de Turismo S/A (PBTUR)

QUESTÕES:

1**) Projeto Costa do Sol**

O Projeto Costa do Sol, atual Pólo Turístico Cabo Branco, apesar de ter sido apresentado em 1988 ainda não passa de um projeto. Quais os fatores que dificultaram/dificultam a sua efetiva implantação?

2) Plano Amanhecer

O Plano Amanhecer, apresentado no ano de 2000, deveria orientar todas as ações do poder público e da iniciativa privada no que diz respeito ao desenvolvimento turístico do estado entre os anos 2000 e 2010. Contudo, vigorou até o ano de 2002. Qual/quais a(s) fatores(s) que impediram a continuidade do plano?

B) GESTORES PÚBLICOS: Unidade Executora Estadual do PRODETUR/PB (UEE/PB)

QUESTÕES:

1) PRODETUR/PB I

a) O BNB aponta que durante o processo de contratação do PRODETUR/NE a falta de convergência entre a Prefeitura Municipal de João Pessoa e Governo do Estado Paraíba acarretou na elaboração de dois Planos de Aplicação. Quais os fatores que ocasionaram essa falta de convergência?

b) O BNB expõe que durante o processo de desenvolvimento do PRODETUR/PB I a UEE/PB não atou como órgão agregador, limitando-se a acompanhar a execução física e financeira do programa. Como funciona a atuação da UEE/PB?

2) PRODETUR/PB II

O PDITS do Polo Costa das Piscinas foi aprovado pelo BNB no ano de 2005. Todavia, segundo o BNB (2005), o Governo do Estado não conseguiu contratar os recursos financeiros devido à falta da capacidade de endividamento e a Paraíba ficou de fora do PRODETUR/NE II.

a) Como se deu o processo de desenvolvimento do PDITS?

b) A falta de capacidade de endividamento foi o único fator de entrave?

C) *TRADE* TURÍSTICO LOCAL: Associação Brasileira da Indústria de Hotéis na Paraíba (ABIH/PB); Associação Brasileira das Agências de Viagem (ABAV); João Pessoa Convention e Visitors Bureau (JPAC&VC); Sindicato dos Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares de João Pessoa (SHRBS)

QUESTÕES:

1**) Projeto Costa do Sol**

O Projeto Costa do Sol, atual Polo Turístico Cabo Branco, apesar de ter sido apresentado em 1988 ainda não passa de um projeto. Em sua opinião, quais os fatores que dificultaram/dificultam a sua efetiva implantação?

2) Plano Amanhecer

O Plano Amanhecer, apresentado no ano de 2000, deveria orientar todas as ações do poder público e da iniciativa privada no que diz respeito ao desenvolvimento turístico do estado entre os anos 2000 e 2010. Contudo, vigorou até o ano de 2002. Qual/quais a(s) fatores(s) que impediram a continuidade do plano?

3) PRODETUR/PB II

Qual a percepção do *trade* sobre a não contração do PRODETUR/NE II pelo governo do estado?

ANEXO 2

Loteamento do Complexo Turístico Costa do Sol e empreendimento previstos

Tipo do lote	Lote	Área (m2)	Proprietário	UHs	US$ milhões
Hoteleiro	1	71.151,88	Holanda Park Hotel S/A	250	15,0
Hoteleiro	2	62.580,00	Polyutil S/A (c/ cessão p/ Tempo Hotéis e Turismo S/A Novotel)	120	6,0
Hoteleiro	3	30.811,06	JVL Engenharia Ltda. (c/ cessão p/ Sol Dourado Hotéis Turismo S/A)	120	3,6
Hoteleiro	4	74.542,79	Costa do Sol S/A (c/ cessão p/ Marina Residence Hotel S/A)	120	3,6
Hoteleiro	5	47.981,47	Hotel Savaroni Recife Ltda. (c/ cessão p/ Savaroni Hotel de Turismo S/A e Litoral Hotel)	150	7,5
Hoteleiro	6	45.985,50	Hotel Portal do Atlântico S/A	270	16,2
Hoteleiro	7	43.414,89	Hotel do Sol João Pessoa S/A	150	4,5
Hoteleiro	8	47.945,21	Ouro Branco Administradora de Hotéis Ltda.	120	6,0
Hoteleiro	9	63.565,90	Mardisa Hotéis Turismo Ltda.	150	4,5
Hoteleiro	10	52.639,38	Certa – Const. Civis e Industriais Ltda. (c/ cessão p/ Certa Hotéis e Turismo S/A)	200	10,0
Hoteleiro	11	82.266,99	Agitur Empreendimentos Ltda.	252	15,1
Hoteleiro	12	108.560,00	Gepasa – Grupo Empres. e Partic. Ltda. (c/ cessão p/ Acácias Empreend. Turísticos)	250	15,0
Hoteleiro	13	78.000,00	Hotéis Vela e Mar S/A	162	4,9
Hoteleiro	14	58.864,71	Thomas Hotéis Tropicais Ltda.	150	4,5
Hoteleiro	15	32.674,21	SIEL – Soc. Import. e Export. Ltda. (c/ cessão p/ HTE – Empresa de Hotéis e Turismo)	150	7,5
Hoteleiro	16	30.000,00	Phomhol – Produtos Médicos, Hosp. e Odont. (c/ cessão p/ Ponta Oriental Costa do Sol S/A)	116	3,5
Hoteleiro	17	33.546,00	Hotel Tropicana S/A	150	9,0
Hoteleiro	18	30.000,00	Serrano Praia Hotel (organização Hotellar Ltda.)	120	3,6
Hoteleiro	19	30.000,00	Brisamar Hotéis Ltda.	150	4,5
Eventos	Único	294.700,00	Companhia Brasileira de Espetáculos		
Campo Golfe	Único	400.000,00	Santana Empreendimentos Turísticos Ltda.		
Cidade da Criança	Único	103.700,00	Gepasa – Grupo Empresarial e Participações Ltda.		
Animação	1	10.000,00	Big Parque Prestação de Serviços Ltda.		
Animação	2	11.000,00	Gepasa – Grupo Empresarial e Participações Ltda.		
Animação	3	11.000,00	Gepasa – Grupo Empresarial e Participações Ltda.		
Animação	4	10.000,00	Mardisa Hotéis Turismo Ltda.		
Animação	5	10.000,00	Mardisa Hotéis Turismo Ltda.		
Comercial	Único	58.300,00	Holanda Engenharia Ltda. (Centro Integrado de Comércio e Serviços)		
Equip. Comercial	1	10.000,00	Gepasa – Grupo Empresarial e Participações Ltda.		
Equip. Comercial	2	10.500,00	Agitur Empreendimentos Ltda.		

Equip. Comercial	3	10.500,00	Gepasa – Grupo Empresarial e Participações Ltda.		
Equip. Comercial	4	10.500,00	Agitur Empreendimentos Ltda.		
Equip. Comercial	5	10.000,00	Certa – Const. Civis Ltda. (c/ cessão p/ Locadora Rodex Ltda.)		
Equip. Comercial	6	10,500,00	PBTUR – Empresa Paraibana de Turismo S/A		
Equip. Comercial	7	10.000,00	Gepasa – Grupo Empresarial e Participações Ltda.		
Equip. Comercial	8	10.000,00	Holanda Imobiliária e Construtora Ltda		
Residencial	Setor A	100.300,00	Holanda Imobiliária e Construtora Ltda.		
Parque Temático	Expan-são	1.000.000,0 0	Dino Park		
Residencial	Setor B e C	40.770,00	PBTUR – Empresa Paraibana de Turismo S/A		

FONTE: CRUZ (2002)

ANEXO 3

Plano de aplicação do PRODETUR/PB II

Item	DISCRIMINAÇÃO DAS AÇÕES	Custo Estimado (US$)	Percentual Estimado (%)
1	**COMPONENTE 1 - FORTALECIMENTO MUNICIPAL**	**12.219.979**	**31,61**
1.1	**Gestão Turística**	**421.716**	**1,09**
1.1.1	DI PBTUR	86.054	0,22
1.1.2	DI Bayeux	38.244	0,10
1.1.3	DI Cabedelo	37.981	0,10
1.1.4	DI Conde	23.302	0,06
1.1.5	DI João Pessoa	83.333	0,22
1.1.6	DI Pitimbú	23.135	0,06
1.1.7	DI UEE	63.000	0,16
1.1.8	DI IPHAEP	66.667	0,17
1.2	**Gestão de Resíduos Sólidos**	**400.000**	**1,03**
1.2.1	Aterro sanitário de Pitimbú	400.000	1,03
1.3	**Proteção a Recursos Naturais**	**1.677.427**	**4,34**
1.3.1	PCA e PRAD do Polo Cabo Branco	150.000	0,39
1.3.2	Obras de Recuperação das Áreas Degradadas,Paisagismo e Preservação Ambiental do Polo Cabo Branco	300.000	0,78
1.3.3	Jardim Botânico Bejamin Maranhão (Continuação)	1.227.427	3,17
1.4	**Patrimônio Histórico e Cultural**	**1.520.836**	**3,93**
1.4.1	Restauração do complexo "Antiga Alfandega"	277.132	0,72
1.4.2	Marco do Porto do Capim	333.333	0,86
1.4.3	Antiga Fábrica de Gelo - Centro Apoio Turístico	76.933	0,20
1.4.4	Antiga Superintendência da Alfândega - Centro Cultural	233.218	0,60
1.4.5	Implantação da Praça Porto do Capim	600.220	1,55
1.5	**Urbanização de Áreas Turísticas (orla litoral sul)**	**8.200.000**	**21,21**
1.5.1	João Pessoa	950.000	2,46
1.5.1.1 Reurbanização do Mercado de Peixes de Tambaú		333.333	0,86
1.5.1.2 Centro de Animação Turística		150.000	0,39
1.5.1.3 Marco da PBTUR		300.000	0,78
1.5.1.4 Pier PBTUR		166.667	0,43
1.5.2	Coqueirinho-Conde	950.000	2,46
1.5.3	Pitimbú	550.000	1,42
1.5.4	Marco monumental Ponta do Cabo Branco	500.000	1,29
1.5.5	Urbanização do Polo Turístico da praia do Jacaré	1.000.000	2,59
1.5.6	Urbanização Rio Jaguaribe - Trecho 3	3.000.000	7,76
1.5.7	Circuito Náutico "Por do Sol" / Polos de Animação Turísticas	1.250.000	3,23

FONTE (BNB, 2005b)

ANEXO 3

Plano de aplicação do PRODETUR/PB II

Item	DISCRIMINAÇÃO DAS AÇÕES	Custo Estimado (US$)	Percentual Estimado (%)
2	**COMPONENTE 2: PLANEJAMENTO, CAPACITAÇÃO, INFRA-ESTRUTURA**	**24.193.228**	**62,57**
2.1	**Planejamento Estratégico e Preparação de Projetos**	**800.000**	**2,07**
2.2	**Campanhas de Conscientização**	**750.000**	**1,94**
2.3	**Capacitação Profissional**	**750.000**	**1,94**
2.4	**Água e Saneamento**	**11.483.010**	**29,70**
2.4.1	SES Ponta Campina. Poço, Camboinha,Areia Dourada (2.ª Etapa)	3.400.000	**8,79**
2.4.2	SES Valentina Figueiredo (2.ª Etapa)	1.500.000	**3,88**
2.4.3	SES de Penha e Seixas	800.000	**2,07**
2.4.4	SES de Cabedelo	1.677.000	**4,34**
2.4.5	SES da Praia do Bessa	1.076.285	**2,78**
2.4.6	SES de Manaíra	740.000	**1,91**
2.4.7	SES de Jacumã	2.289.725	**5,92**
2.5	**Obras de Infra-Estrutura**	**10.410.218**	**26,93**
2.5.1	Acesso ao Aeroporto (duplicação)	833.333	**2,16**
2.5.2	Instalação de sinalização de orientação ao turista	400.000	**1,03**
2.5.3	Vias acesso às Praias do litoral Sul	1.256.885	**3,25**
2.5.4	Centro de Convenções	7.000.000	**18,11**
2.5.5	Passivo Ambiental da Rodovia PB-008	920.000	**2,38**
3	**COMPONENTE 3: PROMOÇÃO DE INVESTIMENTO PRIVADO**	**2.250.000**	**5,82**
3.1	**Treinamento, Seminários e Oficinas de Trabalho**	**250.000**	**0,65**
3.2	**Planos e Campanhas de Marketing**	**2.000.000**	**5,17**
Custos Diretos		**38.663.207**	**100,00**

FONTE: BNB (2005b)

ANEXO 4

Marketing systems
BARCELONA BUENOS AIRES RIO DE JANEIRO

JOÃO PESSOA PORTÃO DE ENTRADA EQUILÍBRIO ENTRE O LAZER E A CULTURA
JP.1.1 – PROGRAMA DE INFRA-ESTRUTURA BÁSICA E DE SUPORTE
JP.1.1.1 – SUBPROGRAMA DE SANEAMENTO BÁSICO
AÇÕES
JP.1.1.1.A1 – ESGOTO TRATADO
JP.1.1.1.A2 – LIXO TRATADO, MAIS SAÚDE
JP.1.1.2 – SUBPROGRAMA DE ACESSIBILIDADE
AÇÕES
JP.1.1.2.A1 – SINALIZANDO JOÃO PESSOA
JP.1.1.2.A2 – QUIOSQUES TURÍSTICOS
JP.1.1.2.A3 – MELHORIA DOS TRANSPORTES PÚBLICOS
JP.1.1.2.A4 – RODOVIÁRIA MAIOR E MELHOR
JP.1.1.2.A5 – JOÃO PESSOA SEM TRÂNSITO
JP.1.1.2.A6 – TÁXI FÁCIL
JP.1.1.2.A7 –REFORMA DO AEROPORTO
JP.1.1.2.A8 – AMPLIAÇÃO E MELHORIAS DA MALHA AÉREA
JP.1.1.2.A9 – ÔNIBUS TURÍSTICO
JP.1.1.2.A10 – CHEGANDO A JOÃO PESSOA
JP.1.1.2.A11 – JOÃO PESSOA É SEGURA
JP.1.1.3 – SUBPROGRAMA TELEFONIA E ENERGIA
AÇÕES
JP.1.1.3.A1 – LIMPANDO OS CÉUS DO CENTRO HISTÓRICO
JP.1.1.4 – SUBPROGRAMA DE CENOGRAFIA URBANA
AÇÕES
JP.1.1.4.A1 – VARADOURO E ANTIGO PORTO DO CAPIM
JP.1.1.4.A2 – PASSEANDO PELA LAGOA
JP.1.1.4.A3 – FEIRA DE ARTESANATO DE TAMBAÚ
JP.1.1.4.A4 – LUZES PARA MONUMENTOS
JP.1.1.4.A5 – PRAIA DO SEIXAS URBANIZADA
JP.1.1.4.A6 – PAVILHÃO DO CHÁ E CORETO
JP.1.1.4.A7 – PRAÇA PEDRO AMÉRICO
JP.1.1.4.A8 – ESPAÇO CULTURAL JOSÉ LINS DO REGO: MOTIVO DE ORGULHO
JP.1.1.4.A9 – CALÇADA DE SÃO FRANCISCO
JP.1.1.4.A10 – PINTANDO JOÃO PESSOA
JP.1.1.4.A11 – JOÃO PESSOA NATURALMENTE LIMPA
JP.1.1.4.A12 – PRAIA DA PENHA ACOLHENDO O TURISTA
JP.1.1.4.A13 – GENERAL OSÓRIO

ANEXO 4

Marketing systems
BARCELONA BUENOS AIRES RIO DE JANEIRO

JP.1.2 – PROGRAMA DE PLANEJAMENTO
JP.1.2.1 – SUBPROGRAMA PLANO DIRETOR URBANÍSTICO
AÇÕES
JP.1.2.1.A1 – CENTRO HISTÓRICO: PRESERVAÇÃO LEGAL
JP.1.2.1.A2 – BEIRA-MAR À NOITE
JP.1.2.2– SUBPROGRAMA DE REGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL
AÇÕES
JP.1.2.2.A1 – PLANO DE MANEJO PARA A MATA DO BURAQUINHO
JP.1.2.2.A2 – DE OLHO NAS MATAS
JP.1.2.2.A3 – DE OLHO NOS MANGUEZAIS
JP.1.2.2.A4 – DESPOLUINDO A LAGOA
JP.1.2.2.A5 – PLANO DE MANEJO PARA OS MANGUEZAIS DO ESTUÁRIO DO RIO PARAÍBA
JP.1.2.3 – SUBPROGRAMA DESENVOLVIMENTO DE PROJETO E PRODUTOS
AÇÕES
JP.1.2.3.A1 – PROJETOS DE ECOTURISMO
JP.1.2.3.A2 – PRODUTOS ECOTURÍSTICOS E CULTURAIS
JP.1.3 – PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO DE PRODUTOS TURÍSTICOS ATUAIS
AÇÕES
JP.1.3.A1 – DINHEIRO NA HORA
JP.1.3.A2 – MELHORANDO OS HOTÉIS
JP.1.3.A3 – POUSADAS PARA JOÃO PESSOA
JP.1.3.A4 – CAMINHO DE FERRO PARA O INTERIOR
JP.1.3.A5 – FESTAS DE JOÃO PESSOA
JP.1.3.A6 – ZOO CULTURAL
JP.1.3.A7 – ABRINDO AS IGREJAS
JP.1.3.A8 – MÃOS PARAIBANAS
JP.1.3.A9 – COSTA DO SOL
JP.1.3.A10 – MERCADO CENTRAL
JP.1.3.A11 – AUGUSTO DOS ANJOS
JP.1.4 – PROGRAMA DE ESTRUTURAÇÃO DE NOVOS PRODUTOS TURÍSTICOS
AÇÕES
JP.1.4.A1 – POLÍTICA DE INCENTIVO À CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE NOVOS EQUIPAMENTOS TURÍSTICOS
JP.1.4.A2 – CASA DOS SONS E RITMOS PARAIBANOS
JP.1.4.A3 – CIDADE ALTA
JP.1.4.A4 – RUA DA AREIA INTERLIGANDO AS CIDADES
JP.1.4.A5 – MUSEU DE ARTE CONTEMPORÂNEA
JP.1.4.A6 – MERCADO DE PEIXE
JP.1.4.A7 – JARDIM BOTÂNICO MAIS VERDE DO PAÍS
JP.1.4.A8 – CASA E MUSEU DE JOÃO PESSOA
JP.1.4.A9 – FAROL DO CABO BRANCO: CULTURA E LAZER
JP.1.4.A10 – HOTEL-ESCOLA EM CABO BRANCO
JP.1.4.A11 – CENTRO HISTÓRICO A PÉ
JP.1.4.A12 – ROTAS
JP.1.4.A13 – JOÃO PESSOA: UM PROGRAMA CULTURAL
JP.1.4.A14 – O CENTRO NO FIM DE SEMANA
JP.1.4.A15 – AGENDA CULTURAL
JP.1.4.A16 – MUSEU DA REVOLUÇÃO DE 30

JP.1.4 – PROGRAMA DE ESTRUTURAÇÃO DE NOVOS PRODUTOS TURÍSTICOS
AÇÕES
JP.1.4.A17 – FESTIVAL DOS RITMOS NORDESTINOS
JP.1.4.A18 – PARAÍBA MOSTRAS
JP.1.4.A19 – MUSEU DA CIDADE
JP.1.4.A20 – CENTRO DE REFERÊNCIA DAS ARTES PLÁSTICAS PARAIBANAS
JP.1.4.A21 – MUSEU PARAIBANO DA CONFEDERAÇÃO DO EQUADOR
JP.1.4.A.22 – MUSEU DA POLÍCIA MILITAR
JP.1.4.A23 – PARQUE ESTADUAL DOS MANGUEZAIS DO RIO PARAÍBA
JP.1.4.A24 – JAGUARIBE
JP.1.4.A25 – DIVULGAÇÃO PERMANENTE PARA TODOS OS ESPAÇOS EXISTENTES OU A IMPLEMENTAR NA PARAÍBA.
JP.1.4.A26 – JOÃO PESSOA MAIS VERDE
JP.1.4.A27 – TREM DO FORRÓ
JP.1.4.A28 – PARQUE JACARAPÉ
JP.1.4.A29 – PARQUE ARATU

ANEXO 4

Marketing systems
BARCELONA BUENOS AIRES RIO DE JANEIRO

PRAIAS DE JOÃO PESSOA TRANQÜILAS PRAIAS URBANAS
PJ.1.1– PROGRAMA DE INFRA-ESTRUTURA BÁSICA E DE SUPORTE
PJ.1.1.1– SUBPROGRAMA DE SANEAMENTO BÁSICO
AÇÕES
PJ.1.1.1.A1 – PRAIA SEM ESGOTO
PJ.1.1.2 – SUBPROGRAMA CONTENÇÃO DE ENCOSTA DA BARREIRA DO CABO BRANCO
PJ.1.1.3– SUBPROGRAMA DE ACESSIBILIDADE
AÇÕES
PJ.1.1.3.A1 – SINALIZANDO AS PRAIAS
PJ.1.1.3.A2 – QUIOSQUES TURÍSTICOS
PJ.1.1.3.A3 – PRAIA PROGRAMA SEGURO
PJ.1.1.4 – SUBPROGRAMA DE TELEFONIA E ENERGIA
AÇÕES
PJ.1.1.4.A1 – FALANDO DA PRAIA
PJ.1.1.5 – SUBPROGRAMA DE CENOGRAFIA URBANA
AÇÕES
PJ.1.1.5.A1 – PRAIA BONITA
PJ.1.1.5.A2 – PEDALANDO NA ORLA
PJ.1.1.5.A3 – PRAIA DE TAMBAÚ
PJ.1.1.5.A4 – POSTOS NA ORLA
PJ.1.1.5.A5 – PRAIA LIMPA
PJ.1.2 – PROGRAMA DE PLANEJAMENTO
PJ.1.2.1 – SUBPROGRAMA DE REGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL
AÇÕES
PJ.1.2.1.A1 – PLANO ESTADUAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO
PJ.1.2.1.A2 – PICÃOZINHO PRESERVADO
PJ.1.2.1 A3 – DE OLHO NAS PRAIAS
PJ.1.3– PROGRAMA DE ESTRUTURAÇÃO DE NOVOS PRODUTOS TURÍSTICOS
AÇÕES
PJ.1.3.A1 – ESPORTES NA PRAIA
PJ.1.3.A2 – PROGRAMA PRAIA
PJ.1.3.A3 – VERÃO NA PRAIA